

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**La globalización del sistema mundial de alimentos y sus  
dinámicas de cambio en las crisis de 1973 y 2007**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

**Kattya Cascante Hernández**

DIRECTOR

**José Antonio Sanahuja Perales**

Madrid  
Ed. electrónica 2019

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

**TESIS**



**TESIS DOCTORAL**

**LA GLOBALIZACIÓN DEL SISTEMA MUNDIAL DE ALIMENTOS Y SUS  
DINÁMICAS DE CAMBIO EN LAS CRISIS DE 1973 Y 2007**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Kattya Cascante Hernández

Director

José Antonio Sanahuja Perales

**Madrid, 2019**



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**LA GLOBALIZACIÓN DEL SISTEMA MUNDIAL DE ALIMENTOS Y SUS  
DINÁMICAS DE CAMBIO EN LAS CRISIS DE 1973 Y 2007**

**Kattya Cascante Hernández**

Director

**José Antonio Sanahuja Perales**

Madrid, 2019



TESIS DOCTORAL PRESENTADA POR

**Katty Cascante Hernández**

DIRECTOR

**José Antonio Sanahuja Perales**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID



Madrid, 2019



A Víctor y Mara, por hacerme grande en lo pequeño

A Nacho, por incondicional

A mi familia, por anclarme al suelo

**A los millones de personas malnutridas**



## *Agradecimientos*

La presente tesis doctoral es el resultado de un largo proceso de investigación y análisis que no hubiera sido posible sin el apoyo, las ideas, el cariño y la colaboración de varias personas que me han acompañado en este empeño y a quienes estoy sincera y profundamente agradecida.

En primer lugar, quisiera agradecer el apoyo y compromiso de mi Director de Tesis, José Antonio Sanahuja que me ha acompañado desde el primer momento en la elaboración de este trabajo de investigación. Sin su colaboración, trabajo, sugerencias e ideas, esta tesis doctoral no hubiera sido posible. Su dominio teórico y paciencia infinita no solo han hecho posible que pudiera embarcarme en una tesis doctoral pasando el ecuador de mi vida profesional, tampoco hubiera podido disfrutar y aprender con mi actividad docente. Compartir con el profesor Sanahuja docencia y profesión ha sido incluso más. Quizá no se acuerde, pero sin apenas conocernos yo ultimaba un informe y le hice una entrevista telefónica. Cuando alguien te dedica más de dos horas de forma totalmente desinteresada, es que le importa lo que hace y te va a dejar que lo compartas. De ahí mi fidelidad.

En segundo lugar, esta tesis es posible gracias a mi trabajo como docente en el Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global. Si bien la condición de profesora asociada no reporta una compensación acorde, la oportunidad de impartir docencia junto a los estudiantes y preparar los contenidos, hizo sin duda que mis conocimientos frente a la materia se reforzaran y comprendieran como remuneración. Trabajar entre teorías, políticas, estructuras y lógicas de poder y su difusión, han ayudado a clarificar gran parte de los debates que en este trabajo expongo. Los colegas de docencia y de profesión no siempre aciertan con el artículo a recomendar, pero nunca se equivocan con el cariño y los ánimos. Vaya para ellos también mi agradecimiento.

También quisiera agradecer a mi familia que aceptara mis ausencias. Estos más de cuatro años embarcada en este proyecto les ha privado (librado) de momentos que la vida no suele traer de vuelta. Los constantes fines de semana y vacaciones encerrada, todavía estudiando un poco más, a ciertas edades, no solo se hacen raros para los padres (y madre), se hacen incomprensibles para los hijos (e hija). Recuperar el tiempo perdido se impone como prioridad mañana mismo.

Por último, y no por ello menos importante, quisiera agradecer a mi compañero de vida, Nacho, su disposición, paciencia e incondicionalidad para apoyarme en este trabajo y su edición. Si vivir con alguien que hace una tesis nunca es fácil, hacerlo con alguien con quien compartes disciplina (pero no marco teórico), puede ser un deporte de alto riesgo. Las Relaciones Internacionales nos unieron hace más de 30 años y desde entonces, pocas veces se han dado coincidencias de enfoque. Sin embargo, la discrepancia siempre abre una oportunidad para considerar otros puntos de vista, abrirse a otras perspectivas que obligan a fortalecer los argumentos propios y reaccionar con cierto orden sobre los contrarios. Cuando la discusión tienen un adversario tan cualificado, se ganan privilegios más allá de la razón y se aprende a manejar la diferencia como algo natural. En la elaboración de esta tesis he aprendido lo importante que son las relaciones humanas para completarse como docente.

## ESTRUCTURA DE LA TESIS

### INTRODUCCIÓN

#### PRIMERA PARTE

#### GLOBALIZACIÓN Y TRANSNACIONALIZACIÓN: APROXIMACIÓN TEÓRICA

Capítulo 2. Globalización y transnacionalización en la sociedad internacional.

Capítulo 3. Globalización y transnacionalización de la alimentación y sus principales dimensiones.

#### SEGUNDA PARTE

#### ALIMENTACIÓN EN UN MUNDO TRANSNACIONALIZADO

Capítulo 4. Hambre y el sistema mundial de alimentos.

#### TERCERA PARTE

#### ESTRUCTURA INTERNACIONAL Y DINÁMICAS DE CAMBIO DE DOS CRISIS ALIMENTARIAS

Capítulo 5. La crisis alimentaria de 1973.

Capítulo 6. La crisis alimentaria de 2007.

#### CUARTA PARTE

#### CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Capítulo 7. Conclusiones.



## ÍNDICE

### RESUMEN

Español.....	1
Inglés.....	4

### INTRODUCCIÓN

#### Capítulo 1. Objeto, fundamentación y marco teórico-metodológico.

1.1 Fundamentación y planteamiento de la investigación.....	7
1.2 Objeto de estudio .....	10
1.3 Marco teórico-metodológico.....	14
1.3.1 Diseño de la investigación.....	23
1.4 Preguntas de investigación, objetivos generales y objetivos específicos.....	25
1.5 Hipótesis de trabajo.....	28
1.6 Límites de la investigación.....	34
1.7 Estructura de la tesis .....	35

### PRIMERA PARTE. GLOBALIZACIÓN Y TRANSNACIONALIZACIÓN: APROXIMACIÓN TEÓRICA

#### Capítulo 2. Globalización y transnacionalización en la sociedad internacional.

2.1 Método de las Estructuras Históricas: Bloque Histórico y Hegemonía.....	40
2.1.1 Capacidades materiales, ideas e instituciones.....	44
2.1.2 Ámbitos y fuerzas de cambio en la estructura.....	47
2.2 Agencia y estructura.....	52
2.3 Transnacionalización.....	58
2.3.1 Formación de la clase transnacional.....	64
2.3.2 Securitización.....	66
2.3.3 Transnacionalización de las finanzas.....	69
2.4 El fenómeno de la globalización.....	72
2.4.1 Aproximación racionalista: interdependencias.....	76
2.4.2 Aproximación cosmopolita al concepto de globalización.....	80
2.4.3 Transformaciones en el sistema global: el poder relacional y estructural.....	82
2.4.3.1 La globalización y el papel del Estado.....	86
2.4.3.1.1 Limitaciones del Estado frente a la globalización económica.....	92
2.4.3.2 Emergencia e influencia creciente de actores no estatales.....	97
2.4.3.2.1 Globalización desde arriba: corporaciones transnacionales.....	98
2.4.3.2.2 Globalización desde abajo: sociedad civil organizada.....	103
2.5. Conclusiones del capítulo.....	107

### **Capítulo 3. Globalización y transnacionalización de la alimentación y sus principales dimensiones**

3.1. El fenómeno de la globalización alimentaria.....	109
3.1.1. La globalización alimentaria y seguridad alimentaria: la fractura entre el mercado de alimentos y la política nacional.....	110
3.1.2. La globalización alimentaria y la democracia.....	113
3.1.3. La globalización alimentaria, la pobreza y la desigualdad.....	114
3.1.4. La globalización alimentaria y el desarrollo humano.....	116
3.2. La transnacionalización del sistema alimentario.....	119
3.2.1. Actores del sistema alimentario.....	122
3.2.2 La transnacionalización del sistema productivo de los alimentos.....	125
3.2.3 Los efectos de las finanzas internacionales sobre el mercado alimentario.....	129
3.3. El proceso de transnacionalización alimentaria: Método de las Estructuras Históricas.....	132
3.3.1 Las capacidades materiales en el sistema mundial de alimentos.....	133
3.3.2 Las ideas en el sistema mundial de alimentos.....	145
3.3.3 Las instituciones en el sistema mundial de alimentos.....	152
3.3.4 Las fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial de la alimentación.....	161
3.3.5 Las fuerzas de cambio en la estructura del sistema mundial de alimentos.....	168
3.4. Conclusiones del capítulo.....	173

## **SEGUNDA PARTE. ALIMENTACIÓN EN UN MUNDO TRANSNACIONALIZADO**

### **Capítulo 4. Hambre y el sistema mundial de alimentos**

4.1 El fenómeno del hambre.....	176
4.2 Los sistemas alimentarios.....	181
4.2.1 El sistema agroalimentario internacional.....	184
4.2.1.1 El desarrollo del sistema agroalimentario como ejercicio de dominación.....	187
4.3 La evolución socio-histórica de la alimentación.....	191
4.3.1 La seguridad alimentaria: evolución del concepto y sus dimensiones.....	201
4.3.1.1 La seguridad alimentaria como categoría de análisis.....	204
4.3.1.2 Marco internacional de promoción de la seguridad alimentaria.....	207
4.3.1.3 Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional.....	211
4.3.1.4 Actores que apoyan la promoción de la seguridad alimentaria.....	213
4.3.1.4.1 Organismos de Naciones Unidas.....	214
4.3.1.4.2 Organización Mundial del Comercio.....	217
4.3.1.4.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.....	221
4.3.1.4.4 Estados Unidos y la Unión Europea.....	222
4.3.1.4.5 Foro Económico Mundial.....	225
4.3.1.4.6 Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.....	226
4.3.2 La soberanía alimentaria: evolución del concepto y sus dimensiones.....	230
4.3.2.1 La soberanía alimentaria como categoría de análisis.....	234

4.3.2.2 Marco internacional de promoción de la soberanía alimentaria.....	237
4.3.2.3 Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional.....	239
4.3.2.4 Actores que promueven la soberanía alimentaria: Foro Social Mundial.....	241
4.4 Conclusiones del capítulo.....	244

## **TERCERA PARTE. ESTRUCTURA INTERNACIONAL Y DINÁMICAS DE CAMBIO DE DOS CRISIS ALIMENTARIAS**

### **Capítulo 5. La crisis alimentaria de 1973**

5.1 Bloque Histórico 1945-73.....	248
5.1.1 las capacidades materiales en el sistema mundial de alimentos.....	254
5.1.2 Las ideas en el sistema mundial de alimentos.....	268
5.1.3 Las instituciones en el sistema mundial de alimentos.....	275
5.2 Fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial de la alimentación.....	289
5.2.1 Fuerzas Sociales.....	289
5.2.2 Formas de Estado.....	293
5.2.3 Orden Mundial.....	297
5.3 Fuentes de cambio en la crisis de 1973.....	304
5.4 Conclusiones del capítulo.....	307

### **Capítulo 6. La crisis alimentaria de 2007**

6.1 Bloque Histórico 1974-2007.....	310
6.1.1 Las capacidades materiales en el sistema mundial de alimentos.....	312
6.1.2 Las ideas en el sistema mundial de alimentos.....	333
6.1.3 Las instituciones en el sistema mundial de alimentos.....	342
6.2 Fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial de la alimentación.....	358
6.2.1 Fuerzas Sociales.....	358
6.2.2 Formas de Estado.....	367
6.2.3 Orden Mundial.....	378
6.3 Fuentes de cambio en la crisis de 2007.....	386
6.4 Conclusiones del capítulo.....	391

## **CUARTA PARTE. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES**

### **Capítulo 7. Conclusiones**

7.1 Validación de hipótesis.....	394
7.1.1 Validación de hipótesis de los estudios de caso.....	398
7.2 Aportes relevantes de la investigación.....	401
7.3 Sugerencias tras las conclusiones.....	409

## **BIBLIOGRAFÍA**

*Cuadros, gráficos y tablas.*

Capítulo 1.

Cuadro 1. Diseño de investigación.....	37
--	----

Capítulo 2.

Gráfico 1. Fuerzas de la producción internacional.....	45
Gráfico 2. Elementos de configuración de la estructura internacional.....	49
Cuadro 2. Representación del poder relacional y estructural.....	86

Capítulo 3.

Gráfico 3. Capacidades materiales, ideas e instituciones en el sistema mundial de alimentos.....	133
Cuadro 3. Capacidades materiales en el sistema mundial de alimentos.....	142
Cuadro 4. Ideas en el sistema mundial de alimentos.....	152
Cuadro 5. Instituciones en el sistema mundial de alimentos.....	160
Tabla 1. Representación de la congruencia según origen de fuentes de cambio.....	172

Capítulo 4.

Gráfico 4. Personas subnutridas (1969-2010).....	177
Gráfico 5. Relaciones e interacciones del sistema alimentario.....	182
Tabla 2. Evolución del hambre en los 10 países de mayor prevalencia (1992-2016).....	193
Cuadro 6. Diferencias entre seguridad alimentaria y soberanía alimentaria.....	197
Tabla 3. Factores del hambre y la malnutrición.....	207
Gráfico 6. La soberanía alimentaria y sus dimensiones.....	233
Cuadro 7. Población en inseguridad alimentaria.....	240
Cuadro 8. Modelo de seguridad alimentaria versus soberanía alimentaria.....	245

Capítulo 5.

Cuadro 9. Capacidades materiales del Bloque Histórico I (1945-1973).....	268
Cuadro 10. Ideas del Bloque Histórico I (1945-1973).....	275
Cuadro 11. Instituciones del Bloque Histórico I (1945-1973).....	288
Tabla 4. Representación de la congruencia según origen de fuentes de cambio (1945-1973).....	307

Capítulo 6.

Gráfico 7. Índice anual de precios alimentarios (1990-2010).....	317
Tabla 5. Índices importantes vinculados a las materias primas (2010).....	321
Tabla 6. Evolución de la producción y utilización de cereales (2005-2011).....	323
Gráfico 8. Inversión en índices de productos básicos y al contado (1970-2008).....	325
Cuadro 12. Capacidades materiales del Bloque Histórico II (1974-2007).....	332
Gráfico 9. Cronología de la crisis en EEUU (2007-2009).....	340
Cuadro 13. Ideas del Bloque Histórico II (1974-2007).....	342
Cuadro 14. Instituciones del Bloque Histórico II (1974-2007).....	357
Gráfico 10. Avance regional de la subnutrición, incremento porcentual respecto a 2008.....	366
Gráfico 11. Relación precios de alimentos y malestar social (2004-11).....	367
Tabla 7. Representación de la congruencia según origen de fuentes de cambio (1974-2007).....	390

Capítulo 7.

Tabla 8. Transnacionalización de la alimentación.....	401
Tabla 9. Securitización de las relaciones internacionales de los alimentos.....	403
Tabla 10. Especulación financiera sobre alimentos y materias primas.....	406
Cuadro 15. Caracterización de las estructuras alimentaria 1973 y 2007.....	408

*Siglas y Acrónimos.*

ACP	Países de África, Caribe y Pacífico
ADM	Archer Daniels Midland
ADPIC	Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMI	Acuerdo Multilateral sobre Inversiones
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ASC	Agricultura Apoyada por la Comunidad
ATTAC	Asociación Internacional para la Tasación de las Transacciones Financieras para la Ayuda al Ciudadano
BM	Banco Mundial
BPI	Banco Internacional de Pagos
BPG	Bien Público Global
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
BW	Bretton Woods
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCFD	Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo
CE	Comunidad Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CFTC	Comisión de Mercado de Futuro sobre Materias Primas
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIHA	Asamblea General de la Comisión Internacional de las Industrias Agrícolas y Alimentarias
COMEX	Bolsa de Materias Primas de Nueva York
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria
DEG	Derecho Especial de Giro
DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EEUU	Estados Unidos
EPA	Acuerdos de Partenariado Económico
EPI	Economía Política Internacional
ETN	Empresas Transnacionales
ETNA	Empresas Transnacionales Agroalimentarias
FAO	Organización para la Agricultura y Alimentación de Naciones Unidas
FAS	Funciones y Adquisiciones
FEM	Foro Económico Mundial
FIAN	Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola



FMI	Fondo Monetario Internacional
FSA	Autoridad de Servicios Financieros
FSF	Foro de Estabilidad Financiera
HLTF	High-Level Task Force, Grupo de Alto Nivel
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GFI	Global Financial Integrity
GIH	Índice Global del Hambre
GRAIN	Organización Internacional de apoyo a campesinos y a movimientos sociales por lograr sistemas alimentarios basados en la biodiversidad y controlados comunitariamente.
HI	Handicap International
IATP	Instituto para la Agricultura y la Política Comercial de EEUU
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Agrarias
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMC	Índice de Masa Corporal
INCAP	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
IRRI	Instituto Internacional de Investigación del Arroz
JOAA	Asociación de Agricultura Ecológica de Japón
LVC	La Vía Campesina
MdM	Médicos del Mundo
MEH	Método de las Estructuras Históricas
MsF	Médicos sin Fronteras
MST	Movimiento de Trabajadores brasileños sin Tierra
NASDAQ	National Association of Securities Dealers Automated Quotation
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
NPI	Nuevos Países Industriales
NYMEX	Cámara de Comercio de Nueva York
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMCJ	Organización Mundial de Comercio Justo
OMG	Organismo Modificado Genéticamente
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEC	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPS	Organización Panamericana de la Salud

OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política Agrícola Común
PBIDA	Países de Bajos Ingresos y Déficit Alimentario
PECO	Países de Europa Central y Oriental (PECO)
PIB	Producto Interior Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RAE	Real Academia Española
RAFI	Rural Advancement Foundation International
SAA	Sistemas Agroalimentarios
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SG	Secretario General
SIMA	Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UITA	Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación Agrícolas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICE	Unión de Confederaciones de Industriales y Empleadores de Europa
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UPOV	Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
VAR	Variedades de Alto Rendimiento
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana



## *Resumen*

Esta tesis estudia el sistema alimentario mundial y el impacto que ha tenido el fenómeno de la globalización sobre el proceso de producción y distribución de alimentos. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el mundo se producen suficientes alimentos. Sin embargo, su acceso, disponibilidad y adecuación son desiguales, de ahí que obesidad y desnutrición convivan no solamente en el mundo, también en las mismas regiones y dentro de los países.

La hipótesis de partida es que el sistema alimentario actual, caracterizado por una producción inadecuada al tiempo que por su desigual acceso y distribución, es resultado del proceso de globalización. Por tanto, a mayor globalización (integración de la economía mundial) corresponden mayores problemas de acceso, distribución y adecuación alimentaria.

Para verificar dicha hipótesis se estudian dos crisis alimentarias: la crisis de 1973 y la de 2007. Su comparación permite entender cuáles son los principales elementos del proceso de globalización que afectan al sistema alimentario y de qué manera lo hacen, es decir, cómo opera la variable independiente (la globalización) sobre el sistema alimentario (la variable dependiente). Una variable interviniente aparece como responsable del cambio en el sistema alimentario: el proceso de transnacionalización. Desde el materialismo histórico, este proceso se define como el traspaso de poder de las relaciones sociales a través y más allá de las fronteras nacionales (Risse-Kappen, 1995), lo que el autor Van der Pijl (1998) denomina la “socialización de mercado” a través de las relaciones transnacionales de producción.

Frente a los nuevos factores de riesgo en el escenario global que entraña este proceso se definen nuevos marcos de seguridad y financiación que van condicionar no solo el ámbito multilateral, también en el ámbito nacional la soberanía propia de los Estados. Así, la securitización y la financiación aparecen como variables intervinientes secundarias, consecuencia directa del proceso de transnacionalización. La primera actúa como una capacidad que puede llevar a proteger sectores de la economía internacional respecto de las fuerzas del mercado, y con ello movilizar recursos que también pueden incrementar el control, la información y garantías estatales e individuales sobre esas

fuerzas o actores de mercado (Moller, 1996). La segunda opera como la importancia creciente de los mercados financieros, instituciones y élites financieras en el funcionamiento de la economía y sus instituciones de gobierno, tanto a nivel nacional como internacional (Epstein, 2005:3). La financiarización de la economía promueve el interés de los mercados financieros nacionales por integrarse en un mercado financiero global.

La observación de las dos crisis permite, con la ayuda de la Teoría Crítica de las relaciones internacionales y de la economía política internacional, construir un modelo que explica cómo la interacción entre los principales elementos que definen el sistema alimentario (las capacidades materiales productivas, las ideas y las instituciones) transforman las fuerzas sociales, las formas de Estado y el orden mundial conformando, de acuerdo con la terminología neogramsciana, un “Bloque Histórico”. De esa manera, a cada bloque histórico le corresponde un modelo diferente. El Bloque Histórico que finalizó en la crisis alimentaria de 1973 hace referencia a la estructura internacional que tiene origen en 1945, finalizando en 1973. El segundo Bloque Histórico se compone de la estructura internacional que nace tras la crisis de 1973 y que se analiza hasta la crisis alimentaria de 2007.

La conclusión de la tesis es que el proceso de globalización de la estructura económica y financiera mundial, en tanto en cuanto debilita la capacidad de los Estados y de las organizaciones internacionales para regular el sistema mundial de alimentos, deja éste en manos de mercados y poderes financieros. Esto explica la aparición de un sistema alimentario ineficiente desde el punto de vista de la producción y la distribución, injusto desde el punto de vista del acceso equitativo a los alimentos, e inadecuado desde la perspectiva nutricional y de salud. El alimento se ha alejado de su función principal para someterse a las reglas de juego del sistema financiero como activo con el que especular.

Sus consecuencias afectan a toda la población sin distinción del peso de las economías en el sistema internacional, pero con un peor pronóstico sobre los más vulnerables, dado que el colapso de los sistemas sanitarios por enfermedades derivadas de la obesidad y los déficit de la mayoría de los Estados afecta a quienes menos recursos tienen. La apelación a la “seguridad” alimentaria —o, en su caso, a la “soberanía” alimentaria— podría verse, en este contexto, como un movimiento de la sociedad y de los actores

estatales frente al control irrestricto del sistema alimentario por parte de esas fuerzas y dinámicas de un mercado globalizado y financiarizado.

## *Abstract*

The research topic of this thesis is the global food system and the impact of globalisation on the food production and distribution process. According to the United Nations (UN), sufficient food is produced in the world. However, access to it, availability and food adequacy are unequal, hence obesity and malnutrition coexist not only in the world, but also within the same regions and countries.

The working hypothesis is that the current alimentary system, characterised not only by inadequate production, but also by unequal distribution and accessibility, is a result of the globalisation process. Therefore, greater globalisation (integration of the world economy) corresponds to greater problems of access, distribution and food adequacy.

To verify this hypothesis, two food crises are analysed: the 1973 and the 2007 crisis. Their comparison allows us to pinpoint and understand the main elements of the globalisation process that affect the food system and the manner in which they do so; that is, how the independent variable (globalisation) operates on the dependent variable (the food system). An intervening variable emerges as responsible for the change in the food system: the process of trans-nationalisation. From historical materialism, this process is defined as the transfer of power of social relations across and beyond national borders (Risse-Kappen 1995); what author Van der Pijl (1998) calls "market socialisation", through transnational production relations.

Faced with the new risk factors in the global scenario that this process engenders, new security and financing frameworks emerge that will condition not only the multilateral sphere, but also the national dimension including the very sovereignty of states.-. Thus, securitisation and financing appear as secondary intervening variables; a direct consequence of the process of trans-nationalisation. The first acts as a capacity that can protect sectors of the international economy and thereby mobilise resources that can also reduce the control, information and guarantees that states and individuals have over them (Moller, 1996). The second is the growing importance of financial markets, institutions and financial elites in the functioning of the economy and its governing institutions, both nationally and internationally (Epstein, 2005: 3). The financialisation

of the economy encourages the integration of national financial markets into a global financial market.

The study of both crises allows, with the support of the Critical Theory of international relations and international political economy, to build a model that explains how the interaction between the main elements that define the food system (material productive capacities, ideas and institutions) transforms social forces, the forms of the state and the world order, forming, according to the terminology of historical materialism, a "historical block". In this way, a different model corresponds to each historical block. The Historical Block that ended with the 1973 food crisis refers to the international structure that originated in 1945 and ended in 1973. The second Historical Block comprises the international structure that emerged after the crisis of 1973 and is observed until the food crisis of 2007.

The conclusion of this thesis is that the globalisation of the international economic and financial structure, insofar as it weakens the capacity of states and international organisations to regulate the world food system, leaves it in the hands of markets and financial powers. This ultimately explains the emergence of an inefficient food system from the point of view of production and distribution, unfair from the perspective of equitable access to food, and inadequate from a nutritional and health standpoint. Subjected to the rules of the game of the financial system, food has moved away from its main function to become an asset with which to speculate. Its consequences affect the entire population regardless of the weight of the economies in the international system but with a worse prognosis for the most vulnerable. Even that the health systems will collapse under the weight of obesity related diseases and state deficits. Unable to support public, general access health systems, states will struggle to cover the entire population to the detriment of the most vulnerable who will once again emerge as the most precarious; the biggest losers in the equation. To appeal to food "security" - or, as the case may be, to food "sovereignty" - could be considered as a movement of society and state actors in the face of unrestricted control of the food system by society. Both are those forces and dynamics of a globalized and financialized market.





## 1 Introducción

- 1.1 Fundamentación y planteamiento de la investigación
- 1.2 Objeto de estudio
- 1.3 Marco teórico-metodológico
  - 1.3.1 Diseño de la investigación
- 1.4 Preguntas de investigación, objetivos generales y objetivos específicos
- 1.5 Hipótesis de trabajo
- 1.6 Límites de la investigación
- 1.7 Estructura de la tesis

“La actual producción agrícola podría alimentar a 12.000 millones de personas, casi el doble de la humanidad. Es un problema de acceso de alimentos. El mercado alimentario está controlado por una decena de sociedades multinacionales inmensamente poderosas. Controlan el 85 por ciento del maíz, arroz, aceite... Estos amos del mundo deciden a diario quién va a morir y a vivir. Fijan precios. Este poder debe ser controlado por los Gobiernos democráticos”

Jean Ziegler, ex Relator de la Organización para la Agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas (FAO), 2012

### 1.1 *Fundamentación y planteamiento de la investigación.*

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el mundo se producen suficientes alimentos. Tras un proceso de modernización continuado desde la Segunda Guerra Mundial, la producción agrícola mundial es suficiente para alimentar a los más de 7.650 millones de personas que habitan la Tierra (FAO, 2000; Worldometers, 2018). La producción mundial de cereales en 2017 sobrepasó la capacidad de 160 kg. por persona y año, alrededor de 3.600 kcal. por persona y día. Para el año 2019 las reservas del total de cereales ascienden a 741,8 millones de toneladas métricas. En función de la producción y consumo de alimentos, la FAO constata que la relación mundial entre las existencias y el consumo humano de cereales es superior al ritmo del crecimiento demográfico (FAO, 2018).

En 2018 el promedio de la ingesta diaria es de 2.800 kcal. (FAO, 2018). En 1950, 2.500 millones de personas disponían de menos de 2.450 kcal. per cápita (FAO, 1999). Esto significa que durante los últimos 50 años, el aumento de la producción agrícola mundial ha sido 1,6 veces superior a la producción total conseguida en 1950, destacando de

manera especial la producción de cereales<sup>1</sup> (Mazoyer y Roudart, 1998). La creciente demanda del mercado de cereales encuentra, por tanto, respuesta en la oferta (FAO, 2010) demostrando que las necesidades energéticas de toda la población estarían suficientemente cubiertas si estuvieran bien distribuidas (FAO, 1955, 1962, 1974, 1982, 2000, 2014, 2018).

Sin embargo, la disponibilidad de cereales varía muy notablemente de unos países a otros. En los países más enriquecidos, la producción de grano por persona asciende a más de 600 kg. por año. Esta proporción se reduce a menos de 200 kg. por persona y año en los países más empobrecidos (Mazoyer y Roudart, 1998). Una séptima parte de la población mundial —algo más de mil millones de personas— sufre algún tipo de restricción alimentaria, no alcanzando los niveles de nutrición que la Organización para la Agricultura y Alimentación de Naciones Unidas (FAO) considera como esenciales para poder combatir y erradicar el hambre (FAO, 2014). De acuerdo a Jean Ziegler, Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, durante los años previos a la crisis (2000-2008) la mortalidad causada por la desnutrición representó —directa e indirectamente— el 58 por ciento sobre la mortalidad total de 2006 (Ziegler, 2007). Al mismo tiempo, un tercio de los alimentos que se producen en el mundo se pierden o desperdician<sup>2</sup>. En los países en desarrollo, las limitaciones económicas (derivadas de la climatología adversa, condiciones de distribución, almacenaje y pobreza) provocan grandes pérdidas. Por su parte, en los países más industrializados el comportamiento del consumidor genera ingentes desperdicios. Esto hace que la oferta mundial de alimentos se reduzca cerca del 70 por ciento (FAO, 2011) y que tampoco sea la adecuada.

En la actualidad, un gran número de las sociedades de los países más desarrollados y de los emergentes se encuentran en una etapa en la que triunfa el alimento agroindustrial, con mayor presencia de los servicios (transporte, seguros, intermediarios comerciales, distribución...) que condicionan el precio final de los alimentos, el tipo de empleo y el

---

<sup>1</sup> Los cereales (trigo, maíz y arroz), alimentos de referencia desde que se impulsaron sus cultivos en la Revolución Verde, desarrollaron variedades con un alto contenido en carbohidratos y una baja calidad nutricional, desplazando a los cultivos de legumbres (Sands et al., 2009).

<sup>2</sup> Según un estudio realizado por el Instituto sueco de Alimentos y Biotecnología (SIK, 2011), los países industrializados y aquellos en desarrollo dilapidan más o menos la misma cantidad de alimentos: 670 y 630 millones de toneladas respectivamente. A la vez, cada año, los consumidores en los países ricos desperdician la misma cantidad de alimentos (222 millones de toneladas) que la totalidad de la producción alimentaria neta de África subsahariana (230 millones de toneladas).

modelo de consumo alimentario (Rastoin, 2004). Una etapa en la que se pasa de la sociedad de pobreza de masas a la de consumo de masas y de la saciedad alimentaria. Esto no supone la eliminación total de la pobreza y del subconsumo, ni que la alimentación sea satisfactoria. Lo que significa es que existen grandes mercados alimentarios accesibles a un gran número de personas. Treinta países, los más ricos del mundo de América del norte, Europa occidental, Australia, Nueva Zelanda y Japón, han llegado a este estadio o están franqueándolo.

Ligada a la globalización, esta etapa representa el modelo industrial de alimentos dominante hoy en día en el mundo occidental: es intensivo, especializado, concentrado, se financia en la Bolsa y ha sido estimulado por la expansión de la gran distribución para incrementar sus beneficios. Un modelo alimentario conducido hacia la estandarización de los productos según las normas de los distribuidores y a la reestructuración rápida de la industria agroalimentaria que prioriza los alimentos altamente procesados sobre los naturales. Los alimentos industriales se someten a un tratamiento especial para que permanezcan en buen estado aún después de mucho tiempo. Para su conservación se añaden aditivos tanto de origen vegetal (sal, azúcar, vinagre, alcohol, etc.) como químico (antibióticos y otros agentes), sustancias que mejoran su aspecto y sabor durante largo tiempo. Son alimentos que debido a su envasado se pueden transportar a cualquier lugar y su preparación es rápida y sencilla. Unas prácticas que, por otra parte, causan contaminación y pueden afectar a la salud de quienes los consumen.

En sus comienzos, los alimentos se procesaban a través de métodos tradicionales para que pudieran ser utilizados fuera de temporada, y/o en aquellas regiones donde no se pueden cultivar, pero actualmente esa transformación se realiza de manera industrial, a través de la industria alimentaria, que ya asume todos los procesos relacionados con la cadena alimentaria. Dentro de este concepto se incluyen las fases del transporte, recepción, almacenamiento, procesamiento, conservación y servicio de alimentos de consumo humano y animal. Las materias primas de esta industria consisten principalmente en productos de origen vegetal (agricultura), animal (ganadería) y fúngico (Malassis, 1973:132). Debido a la tecnología aplicada sobre los alimentos, su grado de procesamiento se ha incrementado, afectando a la alimentación cotidiana y a la propia capacidad del consumidor para decidir cómo se alimenta.

Paralelamente tenía lugar un aumento de la cantidad de capital disponible en la economía mundial, impulsando a los mercados nacionales hacia una integración en un mercado financiero global. La globalización financiera venía de la mano de una fuerte “financiarización” que, al aumentar la disposición de capital, incentivó la inversión en títulos financieros, generando una riqueza virtual sobre la real, pero con una valoración independiente de ésta. Con ello, emerge un único mercado global de títulos financieros, encargado de distribuirlos en el mundo conforme a sus propios criterios de rentabilidad (BPI, 2007). Los alimentos, al reconocerse como activos financieros, quedan expuestos, al igual que otros insumos, a la especulación y volatilidad de sus precios. Según la base de datos estadísticos del FMI (2013) sobre productos básicos, los precios internacionales de los alimentos se duplicaron entre enero de 2000 y diciembre de 2012, aumentando el 214 por ciento.

Este sistema productivo y organizativo de la alimentación mundial, unido al actual grado de integración de la economía internacional, agudiza las asimetrías y genera importantes riesgos para la estabilidad del sistema. En este sentido, el problema de la malnutrición –hambre (crónica y estacional) y obesidad– se ha convertido en una verdadera amenaza transnacional para todos los países, independientemente de su grado de desarrollo, su integración en los mercados o poder político en el marco de la gobernanza global.

## 1.2 Objeto de estudio

El objeto de estudio de esta tesis doctoral es la relación entre el fenómeno de globalización y el sistema alimentario en el acceso a los alimentos de la población mundial.

Entre los organismos internacionales más relevantes y específicos de la alimentación, existe el consenso de que el problema alimentario no es de escasez. La producción mundial de alimentos responde a la demanda alimentaria actual. En contra de la hipótesis de Thomas Malthus (1766-1834)<sup>3</sup>, la producción sí ha progresado a un ritmo superior a la demográfica. Cuando Malthus escribió en 1798 su famoso *Ensayo sobre el*

---

<sup>3</sup> Thomas Malthus pronosticó la imposibilidad de asegurar el sustento alimentario a la raza humana debido a que la progresión geométrica demográfica progresaba a un ritmo superior al aritmético. (Malthus, 1798).

*principio de la población*, la población mundial se situaba en el entorno de los mil millones de personas. En septiembre de 2018, la población mundial supera los 7.650 millones de personas (Worldometers, 2018), lo que significa que en poco más de doscientos años la producción agrícola ha superado el reto de alimentar a siete veces más personas. Los datos actuales que manejan los expertos sobre producción agrícola, incluida la FAO, son concluyentes: la producción actual de alimentos es suficiente para garantizar la alimentación a toda la población mundial (FAO, 2015; BM, 2012). Por tanto, el problema del hambre no se produce por la escasez de alimentos, sino por un acceso insuficiente e inadecuado a los mismos.

El acelerado aumento de la obesidad es una buena prueba de este proceso. Como máximo exponente de la malnutrición, en 2014, más de 1.900 millones de adultos mayores de 18 años tenían sobrepeso, y más de 600 millones eran obesos, una cifra cercana a los 800 millones que el Banco Mundial (2016) cuantifica como hambrientos. La mayoría de la población mundial vive en países donde el sobrepeso y la obesidad se cobran más vidas de personas que la insuficiencia nutricional (OMS, 2016). Si bien el crecimiento económico ha acelerado la reducción del hambre en el mundo, la forma en que ésta ha sucedido ha podido acelerar males mayores. La obesidad se abre camino incluso en países de bajos ingresos. Por un lado, la nutrición infantil ha mejorado en general, aunque no lo ha hecho de igual forma en todas las regiones del mundo. Mientras, el porcentaje de niños menores de cinco años con retraso del crecimiento se ha reducido a nivel mundial del 39 por ciento en 1990 al 26 por ciento en 2010. En China, un país cuya economía se ha colocado en la segunda posición del mundo, la reducción entre 1990 y 2010 fue del 49 al 28 por ciento. Sin embargo en ese tiempo, 41 millones de niños menores de cinco años tenían sobrepeso o eran obesos. Desde 1980, la obesidad se ha doblado en todo el mundo.

Para abordar esta investigación, se ha elegido un diseño de estudio de caso que permite comparar, en primer lugar, el origen de este desequilibrio en el acceso a los alimentos y distinguir los factores vinculados al poder relacional y al poder estructural. En segundo lugar, esta elección facilita la observación los procesos internacionales que han impactado sobre la estructura del sistema alimentario debido al fenómeno de la globalización. Tanto la crisis de 1973 como la de 2007 son útiles para este propósito, ya que ambas se caracterizan por desencadenar una marcada subida de los precios de los

alimentos y provocar una situación de inseguridad alimentaria a pesar de producirse alimentos suficientes.

La primera de estas crisis tuvo lugar en 1973. En ese momento el sistema alimentario responde a las necesidades de la posguerra mundial, cuando el restablecimiento del sistema alimentario mundial priorizaba evitar el hambre. Un contexto en el que el orden económico internacional se regulaba por las instituciones y las reglas del sistema de Bretton Woods (BW) y la hegemonía estadounidense. La crisis de los alimentos de 1973, vinculada con el fin de la paridad del patrón oro-dólar, fue una crisis del sistema productivo fordista. El sistema de crecimiento económico, y su respuesta ante la crisis de la subida de los precios del petróleo, falló. La producción, comercialización y distribución de alimentos no satisfacían la demanda internacional. La subida de los precios de los alimentos hizo estos más inaccesibles, provocando, en un movimiento de securitización de los mismos, el reclamo creciente a la seguridad alimentaria, una expresión que como se verá alude a distintas reglas y políticas que buscaban proteger y alejar el sistema agroalimentario del Mercado.

En la segunda crisis, por el contrario, el sistema de BW fue superado por un nuevo consenso en el ámbito económico. Desde finales de los años setenta se incrementan la desregulación y liberalización económica, financiera y comercial, creando un sistema internacional de Mercado sin apenas control. A través del proceso de transnacionalización<sup>4</sup> impulsado por el fenómeno de la globalización, la financiarización de las relaciones internacionales y de la economía mundial impactaron sobre los alimentos, convirtiéndolos en activos financieros. Con ello surge de nuevo la reacción de securitizar la alimentación desde postulados avalados por la soberanía alimentaria, como un escalón de progreso sobre la seguridad conseguida.

Por un lado, la excesiva mercantilización de los alimentos en la primera crisis amenazó su acceso y fomentó un tipo de seguridad alimentaria que permitía desplazar la alimentación a una nueva dimensión, alejada del control democrático nacional y justificando la creación de medidas especiales, incluida la movilización de recursos, a

---

<sup>4</sup> La Escuela de Ámsterdam entiende lo transnacional como fenómeno que “se extiende a través, y por lo tanto vincula al igual que trasciende, diferentes niveles territoriales”. Lo transnacional incluye “Estado, supra-Estado y sub-Estado” en una concepción multinivel en la que también tienen cabida los fenómenos no territoriales (Anderson, 2002:16; Overbeek, 2003:4).

costa de vulnerar los procedimientos y garantías establecidos. Por otro, la financiarización de la economía internacional convirtió los alimentos en activos financieros, asimilando los mercados de los alimentos a la misma lógica que la especulación financiera impone al resto de los mercados tradicionales de materias primas. Ante ello, la seguridad alimentaria propone la soberanía nacional y una mayor protección sobre el acceso y adecuación de los alimentos.

Así, la transnacionalización y la securitización interactúan en ambas crisis con mensajes contradictorios hacia el Estado. En primer lugar, la mercantilización y financiarización de los alimentos imponen una mayor presencia del Mercado y debilitan la capacidad de los Estados a la hora de garantizar el acceso a los alimentos. En segundo lugar, la securitización de los alimentos demanda al Estado su rol de regular los mercados alimentarios para protegerlos. Frente a la privatización de la estructura de producción alimentaria por parte de las corporaciones transnacionales que prioriza por encima de todo el agronegocio, el sistema multilateral establece un sistema de gobernanza basado en el derecho a la alimentación<sup>5</sup>. Los perdedores se concentran en los sectores más vulnerables y en la periferia de los países en desarrollo e industrializados, donde la producción se triplica al tiempo que los puestos de trabajo se reducen severamente (OIT, 2017; Trapp, 2015; Piketty, 2014). Por primera vez se desvincula la productividad de las rentas del trabajo, produciéndose una ruptura del contrato social. Los ganadores crecen entre las élites del agronegocio financiero, monopolizado por las corporaciones transnacionales que controlan alimentos y activos financieros al mismo tiempo. El acceso a los alimentos no mejora con el incremento de su producción, ya que esta es acaparada para generar riqueza sin aumentar la distribución y adecuación según los consumos demandados. Se imponen dos narrativas. Por un lado, aquella que identifica una mejora de la alimentación con el incremento de su producción y, por otro, la que demanda un tratamiento distinto al sistema agroalimentario, fuera del Mercado, con una mayor gobernanza global sobre su distribución y adecuación (Polanyi, 1944).

---

<sup>5</sup> Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se constituyó una economía social paralela en torno a la naturaleza pública y/o privada de los alimentos. Una clasificación basada en la exclusividad y rivalidad, que inclinaba el alimento hacia un bien privado, óptimo para ser gestionado bajo la lógica de mercado en lugar de las políticas públicas del Estado, quien podía modificar esa exclusividad. Este movimiento fue paralizado gracias al reconocimiento de la alimentación como un derecho universal en 1948 (ONU, 1948).



En última instancia, delimitar el objeto de estudio obliga a definir el sistema alimentario. En esta investigación, éste se define como “la forma en que los sujetos se organizan para obtener y para consumir su comida” (Malassis, 1996). Este sistema comprende el conjunto de actividades relacionadas con la función de alimentación en una sociedad. La naturaleza y las cantidades de alimentos disponibles, así como la distribución social de estas disponibilidades, es decir, los modelos de consumo, caracterizan también los sistemas alimentarios. Desde la aparición de la agricultura, este sistema ha evolucionado en paralelo a la evolución de las sociedades humanas.

### *1.3 Marco teórico-metodológico*

Esta investigación se sitúa en la disciplina de las relaciones internacionales. Eso permite analizar las estructuras internacionales y sus cambios, tanto en la naturaleza y las fuentes del poder como en cuanto a su difusión y redistribución entre los múltiples actores que operan en el sistema (Sanahuja, 2008:374). El estudio de la jerarquía de los Estados y el desplazamiento del poder de los Estados hacia los mercados y las redes de actores no estatales, cuestión central en esta tesis, no puede abordarse solamente desde la economía internacional o la sociología de las relaciones internacionales. En ellas, encontramos dos limitaciones. Por un lado, las ontologías limitan el campo de estudio a los fundamentos clásicos que regulan el funcionamiento del comercio mundial y su inserción financiera en el marco económico global. Por otro, al interpretar las relaciones sociales como relaciones de un poder enraizado solo o principalmente en los Estados, que se ubica y se ejerce sólo o primordialmente en un marco de relaciones interestatales, limitan el análisis.

Dicho esto, en esta tesis se toman prestados algunos conceptos y herramientas de la Economía Política Internacional (EPI). Esto posibilita una reconceptualización del poder –el poder como expresión de interdependencias asimétricas– y promueve un mayor reconocimiento de las variables económicas de los actores no estatales y de las relaciones transnacionales en todos los ámbitos. En un plano internacional, la EPI incorpora al estudio las interacciones y tensiones entre las cuestiones políticas y económicas en ámbitos como el comercio, las finanzas, el desarrollo económico y la regulación política –o gobernanza– de la economía internacional (Leiteritz, 2005:53). También de los actores que participan de ellas, como los Estados, los organismos

internacionales, las empresas transnacionales (ETN), los movimientos sociales y las élites. A diferencia de las concepciones tradicionales de la disciplina de las Relaciones Internacionales, que no contemplaban las fuerzas económicas dentro del sistema internacional, la EPI considera que su objeto de estudio, la sociedad o sistema internacional, debe contener tanto los fenómenos políticos como económicos y sociales, y hacerlo a través de teorías de las Relaciones Internacionales capaces de integrar todas esas dimensiones (Cohen, 2008:3). De esta forma se facilita la comprensión y el entendimiento sobre “las estructuras básicas del mundo” (Cox, 1999).

Pero no será la EPI convencional (demasiado estatista y centrada en el hegemon estadounidense) la que se emplee en la tesis, sino la crítica, esto es, aquella que ha desarrollado marcos de análisis comprehensivos para el estudio (Strange, 1994). Como representante de esta aproximación destaca Robert W. Cox (1996), una referencia teórica de primer orden en esta tesis, que sí ha desarrollado un marco de análisis comprehensivo para el estudio de la EPI. Strange y Cox consideran que la EPI permite una aproximación a las pautas de organización de la sociedad, que a su vez responden a determinados acuerdos sociales, políticos y económicos, que afectan a los sistemas globales de producción, intercambio y distribución de los alimentos. Acuerdos que afectan a la organización de la sociedad ya que responden a las preferencias de valores y las relaciones de poder.

Por un lado, se trata de unos valores que suelen reflejar opciones ideológicas determinadas. Por otro, las relaciones de poder vienen a determinar la naturaleza esencial de estos acuerdos, que fundamentalmente se enmarcan entre la autoridad y el mercado, resolviendo la distribución de costes y beneficios, oportunidades y riesgos (Sanahuja, 2008:325). Por esta razón, la EPI es la herramienta a priori más adecuada para esta tesis ya que es sensible a los valores sin necesidad de asumir parámetros ideológicos previamente definidos (Strange, 1994:17-18, 24), al menos en menor medida que otras.

En esta tesis, la combinación de las herramientas proporcionadas por las relaciones internacionales (RRII) y la economía política internacional (EPI) permite explorar las estructuras internacionales, sus dinámicas de cambio, y los actores relevantes que participan en ellas a través del sistema mundial de los alimentos. Cabe precisar que la

Teoría Crítica de las relaciones internacionales asume el papel central de este marco teórico. Una elección que supone un enfrentamiento a las corrientes dominantes del neorrealismo y neoinstitucionalismo<sup>6</sup> desde una posición crítica hacia el sistema de Estados y la globalización neoliberal (Sanahuja, 2015:159). De las dos tendencias de esta teoría, una determinada por Jürgen Habermas y su Teoría de la acción comunicativa<sup>7</sup>, y la otra de carácter neo-gramsciano, será esta última en el ámbito de la EPI, iniciada por Robert Cox y Stephen Gill (2014), la que se empleará en este trabajo.

Desde este enfoque se posibilita una adecuada comprensión del proceso de globalización. Tanto desde el punto de vista ontológico –la conceptualización de la globalización como fenómeno político, económico y social y como categoría analítica– como epistemológico, la globalización requiere una mirada reflexiva sobre el proceso histórico que le ha dado origen y la situación de los actores sociales dentro del mismo (Caballero y Aín, 2012:4; Sanahuja, 2015:4). Por tanto, epistemológicamente esta tesis parte de una revisión crítica de la relación entre el conocimiento y la vida social y económica. El conocimiento se integra en la vida social en la medida que la realidad “objetiva” cobra sentido a través de las relaciones sociales, en particular a través de los agentes, intereses y valores, prácticas presentes en el orden social y en particular en el orden internacional. El papel de la razón no es solo el de describir e interpretar un mundo “objetivo”, sino desvelar críticamente la forma en que intereses, práctica y naturaleza de los actores sociales y económicos responden a los condicionantes del orden social (a favor o emancipándose). Una epistemología reflectivista donde la importancia de las ideas y los significados intersubjetivos son factores constitutivos del orden social (Cox, 1987).

---

<sup>6</sup> A diferencia de las teorías orientadas a la solución de problemas parciales (*problem solving*) o las teorías de alcance intermedio (*middle range theories*), la Teoría Crítica, en última instancia, “cuestiona las estructuras a la vez que genera una visión normativa de la propia realidad social” (Cox, 1986:208). Según este autor, considerar, tal y como hace la Teoría Neorrealista, las variables sociales como si fueran hechos dados e inmutables, contribuye a frenar las posibilidades de cambio del sistema y por consiguiente a mantener y a reproducir un sistema internacional injusto. Y si algo debe inspirar a una teoría es precisamente su capacidad de transformar, de propiciar un cambio que en la Relaciones Internacionales debe focalizarse sobre el orden mundial (Cox, 1986:210).

<sup>7</sup> La obra titulada como “Teoría de la Acción Comunicativa” es una de las más trascendentales de Habermas, ya que en este trabajo desarrolló los fundamentos racionales de una teoría de la acción capaz de superponerse al subjetivismo e individualismo propios de la filosofía moderna de la época. En esta obra logró construir una teoría comprensiva de la sociedad y de la comunicación social a partir de los conceptos de “sistemas” y “mundo de la vida”. Finalmente, Habermas logró construir una teoría crítica de la modernidad a partir del proyecto original de la modernidad sugiriendo nuevas vías para reconstruirla (Habermas, 1987, 1989).

Frente al racionalismo, la Teoría Crítica expone dos aspectos que la identifican: el conocimiento como hecho social y un carácter inherentemente reflexivo de toda teorización. El conocimiento como hecho social hace referencia al poder, los intereses y los valores que están presentes en la formación y la verificación de conocimiento, a la vez constitutivo en la realidad social a través de los actores, sus ideas y sus prácticas sociales. La Teoría Crítica considera que las teorías de las RRII, o la teoría social en un sentido más amplio, no es tanto la explicación de la realidad social sino un hecho que ha de ser explicado en el contexto de unas relaciones sociales de las que surge y en las que cumple unas funciones. Su objeto es revelar los condicionamientos de la realidad social y analizar sus efectos. “La teoría es siempre para alguien y para algún propósito” (Cox, 1981:128).

En este sentido, la cuestión no es si una teoría se afirma en, o da lugar a un conocimiento “verdadero”, sino qué actores, cómo y con qué propósito generan ese conocimiento, y qué función cumple de cara al mantenimiento del orden social y político, o a propósitos de emancipación. Basada en el principio de inmanencia, la Teoría Crítica reconoce “la formulación de juicios éticos o políticos sobre el orden existente en base a los valores y la realidad de cada periodo histórico y no en un criterio absoluto” (Sanahuja, 2015:161). Frente al supuesto de que la acción humana es fútil, voluntarista o utópica frente a los “hechos de la realidad”, la Teoría Crítica afirma la capacidad de los agentes sociales y la acción colectiva para transformar y renegociar el orden social frente las constricciones económicas, sociales y políticas (Linklater, 1996 citado en Sanahuja, 2015:165) Del mismo modo, frente a las teorías explicativas, que pretenden situarse “fuera” de la realidad social y pretenden generar un conocimiento “objetivo” de esta, la Teoría Crítica según Cox (1986), es constitutiva de la realidad social a través de las instituciones, prácticas sociales, el lenguaje y los discursos a los que da forma. Responde, por tanto, al paradigma pos-positivista donde no se separa el sujeto del objeto de estudio y donde la reflexión genera la realidad.

Con esta intención, a partir de elementos del realismo anteriores a Morgenthau (como Carr o Meinecke) y del materialismo histórico (representado por Marx, Gramsci o Hobsbawm), Cox (1987) ha esbozado una explicación histórico-sociológica de los diferentes tipos de fuerzas sociales vinculadas a estructuras político-institucionales entre 1945 y 1980. A partir de ésta, concluye –a diferencia del carácter ahistórico de las

aproximaciones neorrealistas e institucionalistas– que a pesar de existir constricciones estructurales y determinismos que impiden grandes cambios globales en los procesos productivos o en las fuerzas sociales, estos no son fijos e inmutable. Cox (1987) cuestiona la inmutabilidad y dependencia de la agencia<sup>8</sup> que ofrecen los marcos de las teorías neorrealistas e institucionalistas, pues en ellos solo se cumple la labor de explicar la realidad en función de un momento socialmente construido e históricamente determinado frente a un enfoque alternativo que analiza principalmente las estructuras económicas mundiales y las lógicas capitalistas que componen el sistema internacional.

Un enfoque teórico-crítico sobre la evolución del sistema mundial alimentario permite clarificar los supuestos epistemológicos y metodológicos sobre la globalización, las interdependencias y la transnacionalización del poder de la sociedad internacional. En él, y a diferencia de las teorías dominantes, categorías como el Estado y mercado no serán fijas ni ideales y el orden social e internacional no serán supuestos de orden natural u objetivos. Esta aproximación teórica permite, por el contrario, un cuestionamiento profundo de la configuración de las fuerzas sociales y, por tanto, la aparición de formas alternativas de organización de la vida social, con nuevos agentes sociales y una acción colectiva con capacidad de transformar y renegociar el orden social frente a las constricciones políticas y económicas (Sanahuja, 2015:4). Este enfoque permite, por tanto, cuestionar las estructuras de poder existentes y las circunstancias históricas que han dado forma a estas estructuras.

El marco teórico expuesto adopta el Método de las Estructuras Históricas<sup>9</sup> (en adelante MEH) para desarrollar las distintas hipótesis, de ahí que se considere un marco teórico-

---

<sup>8</sup> Si bien en el capítulo 2 se definirá el término y sus acepciones, así como el tratamiento que desde la Teoría Crítica se otorga este debate ontológico-epistemológico de Agencia-Estructura, se avanzan las siguientes terminologías. La agencia hace referencia a un ser reflexivo, con ideas y pasiones, y la “Estructura” como un ámbito cambiante y muy distinto a unas condiciones neutrales (Cox, 1986).

<sup>9</sup> La aplicación del Método de las Estructuras Históricas requiere un enfoque histórico y sociológico. La Sociología Histórica, centrada en superar una interpretación evolucionista de los cambios limitada a un marco nacional-estatal, ha ido desarrollando varias corrientes de investigación. Fundamentalmente estas corrientes se caracterizaban por cierta tendencia a mezclar conceptos weberianos y marxistas en la interpretación de esos fenómenos, siempre desde una perspectiva histórica y dentro de un contexto global (Bryant, 2006:71). Corrientes a su vez transdisciplinares que han influido y cuestionado simultáneamente los paradigmas dominantes en las ciencias sociales y en las teorías de las relaciones internacionales. Revalorizando el papel de la historia, salían del etnocentrismo y, sobre todo, repensaban la conformación de los distintos tipos de poder y, en particular, los Estados en un marco crecientemente interdependiente y global, y en progresiva interacción con otros actores, muy diversos, que compiten, cooperan o entran en conflicto con aquéllos a distintas escalas, muchas veces, combinándose y mezclándose todas ellas. Todo ello ha obligado también a analizar los momentos históricos de cambio según modelos multifactoriales.

metodológico unido. Este método consiste en determinar como unidad de análisis un bloque histórico, definido como una constelación de fuerzas capaces de hacerse con el sentido común de una época y generar hegemonía (Gramsci, 1977). Al reconocer el papel constitutivo de las ideas en el orden social, Gramsci supera el determinismo económico del marxismo tradicional, abriendo paso a relaciones más complejas entre la infraestructura económica, las ideas e instituciones (Sanahuja, 2015:168). Para la comprensión de estos marcos de acción y sus procesos de cambio, Robert Cox aplica el MEH considerando que una estructura histórica, representaría “una particular combinación de fuerzas, que se expresan como pautas de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas con cierta coherencia entre sí” (Cox, 1981:136). Esta configuración de fuerzas, en forma de poder estructural, “establece restricciones para la acción que los actores pueden tratar de establecer o modificar, que se verán obligados a asumir o resistirse, pero en ningún caso ignorar” (Sanahuja, 2015:168). La naturaleza histórica del método permite, a su vez, analizar el desarrollo de la actividad humana a través de sus cambios a lo largo del tiempo.

En el Bloque Histórico se distinguen tres categorías de fuerzas: las capacidades materiales, las ideas y las instituciones. En primer lugar, las capacidades materiales hacen referencia a las potencialidades productivas (recursos naturales, dinámicas, equipos u otras formas de riqueza, etc.) y destructivas (material de defensa, militar). En segundo lugar, las ideas, entendidas como significados inter-subjetivos (discursos, narrativas, identidades, valores, etc.) que dan significación a las relaciones sociales, y que son comunes en una misma estructura histórica. En este ámbito ideacional se sitúan las imágenes colectivas del orden social que mantienen los diferentes grupos sobre naturaleza y legitimidad de las relaciones dominantes de poder, justicia, o el bien público, que evidenciarían un potencial transformador. En tercer lugar, las instituciones reflejan las relaciones de poder existentes y estimulan las imágenes colectivas consistentes con dichas relaciones de poder. Las instituciones se contemplan como amalgamas particulares de reglas que influyen sobre las ideas y las capacidades materiales. Las instituciones tienen un papel clave en la conformación de la estructura

---

Aunque prosigan viejas discusiones sobre la “primacía” de uno u otro factor o fuente de poder o sobre cuáles sean aquéllos que, en cada caso, permitan comprender la alternancia en la hegemonía o en el adelantamiento de unas regiones del mundo respecto a otras dentro de una ya larga historia de globalización del mundo que, sin duda, sigue abierta a nuevos desplazamientos de su(s) centro(s) de gravedad (Pastor, 2006:21).

hegemónica, al otorgar legitimidad y universalidad a determinadas relaciones de poder. Para Cox, la institucionalización es “un medio de estabilizar y perpetuar un orden particular” (Cox, 1996:12). La coincidencia de estas categorías con la tipificación del poder (institucional, estructural y productivo) que elaboran Barnett y Duvall (2005), permiten avanzar en la metodología analítica de este marco teórico elegido.

Estos tres elementos permiten construir un modelo heurístico que no presupone ninguna jerarquía de relaciones a la vez que facilita una aproximación a la realidad social (Sanahuja, 2015:169). Hacen las veces de variables analíticas con relaciones de causalidad al interactuar de manera recíproca sin ningún determinismo unidireccional ni jerárquico. En cada momento específico prevalecerá una de ellas, generándose una interacción concreta. De esta forma, el MEH permite analizar ámbitos específicos o “totalidades limitadas” de la actividad humana en cada contexto histórico, y no la totalidad del mundo (*ibíd.*:170). Seguidamente, Cox propone trasladar este método a tres ámbitos: las fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial.

Las fuerzas sociales serían las relaciones sociales engendradas a partir de las relaciones de producción. Las formas de Estado serían el resultado de conformaciones históricas de la relación entre sociedad civil y el aparato administrativo y coercitivo del Estado, así como la reinterpretación de cada momento histórico de la “razón de Estado”. Por último, el orden mundial<sup>10</sup> sería el resultado de las configuraciones particulares de las fuerzas que definen fases de estabilidad (orden hegemónico) o periodos de conflicto y cambio estructural que dan paso a otras estructuras mundiales alternativas (Cox, 1993; 1994; 1996). El orden mundial se configura según se dirija la atención sobre aquellos factores que podrían inclinar un orden mundial emergente en una u otra dirección. Para Cox, las fuerzas sociales generadas al cambiar los procesos de producción son el punto de partida para pensar en futuros posibles. Estas fuerzas (actores) pueden combinarse en diferentes configuraciones y, como ejercicio, uno puede fijarse especialmente en aquellas que tienen más posibilidades de aparejar uno de estos tres diferentes desenlaces del futuro del sistema de Estados (Cox, 1981). El enfoque en estos tres desenlaces no implica, por supuesto, que no sea posible otro desenlace o configuración de las fuerzas sociales.

---

<sup>10</sup> Para Gramsci, el Estado y la sociedad civil son las entidades constituyentes de un orden mundial.

Al mismo tiempo, si la estructura concebida es hegemónica, el orden mundial que promulga y donde puede darse congruencia (distribución del poder entre las capacidades materiales, ideas e instituciones, estables en el tiempo sin necesidad de coerción) constriñen mucho y facilitan poco el cambio (Barbé, 2014). Durante la Guerra Fría, la estructura que conformaba el orden mundial era hegemónica bipolar. En ella, cada bloque contaba con sus instituciones y su ideología, su poder agencial era reducido y el margen de maniobra muy limitado frente a un poder estructural que radicaba en las estructuras creadas por estos actores (EEUU y la URSS).

Tanto las categorías (capacidades materiales, ideas e instituciones) como los ámbitos (fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial) se interrelacionan formando configuraciones particulares. Es decir, cualquier cambio en la organización de la producción genera nuevas fuerzas sociales que a su vez alteran la estructura de los Estados, provocando la modificación del orden mundial (Sanahuja, 2015:170). En este sentido, el MEH tiene la finalidad de averiguar cómo se mantiene y se transforma el orden social y mundial, cómo se convierten en hegemónicos y qué fuerzas contra-hegemónicas tienen el potencial emancipatorio para que estos cambien. Para entender estos cambios, la Teoría Crítica plantea el análisis “desde abajo” o “desde fuera” centrándose en los conflictos que surgen en el seno del bloque histórico y que abren posibilidades de transformación

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis alimentaria de 2007, varios han sido los cambios que han ido impactando sobre el sistema alimentario mundial en su camino hacia la globalización. Destacan en particular las dinámicas de transnacionalización (mercantilización y financiarización), que explicarían cómo dicho sistema se ha insertado en la globalización. Como caso de estudio que permite un análisis detallado de dichos procesos, esta investigación se centra en la crisis provocada por la subida de precios de los alimentos de 2007, tomando la crisis de 1973 como modelo de contraste. Para ello, se establecen dos marcos temporales. Para el caso de la crisis de 1973 se contempla el periodo comprendido entre la conclusión de la Segunda Guerra Mundial (1945) y 1973. Para la crisis de 2007 se analiza la evolución del sistema productivo y financiero de los alimentos desde 1974.



Estos marcos temporales permiten, de acuerdo con el MEH, plantear la crisis de subida de precios de los alimentos de 1973 como una crisis-tipo asociada a la estructura del sistema internacional imperante desde 1945 (el sistema de BW<sup>11</sup>), atendiendo tanto a las dinámicas materiales y productivas como a los factores institucionales y de gobernanza, así como los elementos ideológicos que determinaban la agencia. Observando las interacciones y la forma en la que se articulan entre sí formando la estructura del sistema internacional, la crisis de la subida de precios de los alimentos de 2007 se examina como crisis-tipo de un sistema internacional cuya estructura ha estado, en gran medida, definida por la securitización, como reacción a la crisis de 1973 y la financiarización, establecida por el Consenso de Washington (1989)<sup>12</sup> que superó al sistema de BW. De esta manera, esta investigación asocia cada crisis alimentaria a una estructura histórica y las relaciones de causalidad que provienen de la mutua constitución e interacción entre la agencia y estructura. Es decir, a sus capacidades materiales, ideas e instituciones, analizando los mecanismos de interacción y mutua constitución entre dichas estructuras y los actores que operan en su seno —Estados, ETN, organizaciones internacionales y otros actores—, así como a su actuación y agencia.

A través del MEH, la Teoría Crítica permite construir formas más inclusivas y abiertas de comunidad política y un universalismo pos-hegemónico con posibilidades de emancipación. Sus aportes más relevantes son los de promover la conversación global para hacer posible un nuevo sentido de lo universal, generar conocimiento significativo para afirmar los derechos y respaldar la acción colectiva para hacer posible un nuevo orden mundial.

---

<sup>11</sup> Por “sistema de Bretton Woods” se entiende el sistema económico internacional de posguerra y sus marcos regulatorios, y no se limita al marco más restringido que definen las instituciones homólogas —Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)— y a sus respectivos ámbitos de competencias.

<sup>12</sup> Por “Consenso de Washington” se entienden algunos elementos comunes de las diez reformas económicas en las que los países latinoamericanos estaban embarcados en 1989 y que ponían especial énfasis en la desregulación, liberalización comercial y financiera, la privatización, evitar la sobrevaloración de la moneda y la disciplina fiscal (Williamson, 1989). Durante 1990, este planteamiento se hizo más doctrinario y amplio, haciendo su utilización referencia a una política económica que buscaba estabilizar, liberalizar y privatizar, según Rodrik, los principios básicos del “dogma liberal” (Rodrik, 2011).

### *1.3.1 Diseño de la investigación*

Para desarrollar el MEH, la técnica de investigación utilizada ha sido la realización de un estudio de caso comparado en contraposición al estudio de caso único. Un análisis de caso único permitiría un examen más detallado sobre las capacidades materiales, las ideas y las instituciones del sistema internacional agroalimentario, pero no hubiera permitido analizarlo en dos momentos históricos distintos ni a través de las causas que impulsaron el cambio. Por el contrario, el estudio de dos casos permite comparar la evolución del fenómeno de la globalización y así adquirir una visión más amplia sobre la problemática del hambre y sus soluciones.

Una razón adicional para considerar esta metodología como la más adecuada (Yin, 1984) es que la industria alimentaria es un fenómeno que debe ser examinado en su entorno real y en un contexto específico. Para la realización de los casos de estudio se ha utilizado una combinación de fuentes que incluye el rastreo y estudio de libros, artículos, documentos e informes públicos y privados (Cosley y Lury, 1987). Entre las ventajas del método elegido destaca el hecho de que permite estudiar los fenómenos tomando en cuenta múltiples perspectivas al tiempo que brinda la posibilidad de analizar los procesos de forma más profunda, permitiendo obtener un conocimiento más acabado sobre cada fenómeno. Esta técnica de investigación permite una objetividad crítica para examinar las reglas existentes en el marco investigado, una cierta regularidad en las interacciones, un conocimiento previo entre observador y observado, permisividad en el intercambio y una actitud abierta y libre juicio.

Esta investigación, causal comparativa, pretende en primer lugar explicar, describir y clasificar todos los factores que pueden contribuir a explicar la globalización financiera. A su vez, observa la interacción de aquellos fenómenos con factores que contribuyen a explicar la acceso suficiente y adecuado a los alimentos, así como las implicaciones que conllevan las decisiones de ciertos actores en el sistema de agroalimentación mundial. En segundo lugar, se busca un abordaje de la causalidad desde el debate de agencia-estructura, observando las consecuencias del aumento de la globalización (transnacionalización) y la reducción del control en el acceso suficiente a los alimentos adecuados, tratando de identificar quién asume la agencia y cómo la ejerce. La información se recabará a través de los distintos actores y/o estructuras que originaron

las dos crisis alimentarias más importantes (por su impacto y efectos globales) de los últimos 50 años. Tanto la crisis de 1973 como la crisis de 2007 tuvieron como consecuencia la subida de precios de los alimentos y significaron un menor acceso (físico y económico) de estos por parte de la población de los países más empobrecidos, aquellos donde la capacidad de su población de adaptarse a una subida súbita de los precios era mucho menor.

Operativamente, esto conlleva identificar y analizar, por un lado, los factores de las capacidades materiales, ideas e instituciones que llevaron al sistema alimentario a la crisis de 1973 y, por otro, aquellos que llevan a la crisis alimentaria de 2007. Seguidamente, demostrar la relación de la securitización y financiarización de la economía con la subida de precios de los alimentos, así como probar la correlación con el nivel de acceso suficiente y adecuado a los mismos. La temporalidad seleccionada identifica no solo ambos periodos de las crisis referidas, sino también los periodos previos a estas, para poder descartar aquellos factores que obstaculizan de un modo generalizado el acceso a los alimentos.

Técnicamente, se secuencian las fases de la recogida de información mediante la selección y definición de problemas, conceptos e índices. Para ello se identifican aquellos que permiten mayor entendimiento del objeto de investigación obteniendo ítems que se puedan utilizar como indicadores de fenómenos del problema. En segundo lugar, se hará una comprobación de la frecuencia y distribución de los fenómenos a través de la recogida de cuatro tipos de informaciones: su frecuencia, el orden de aparición, la duración y la intensidad. En tercer lugar, se incorporan los hallazgos individuales en un modelo descriptivo diseñado para explicar los datos reunidos permitiendo así el establecimiento de una serie de interrelaciones entre las variables. Al mismo tiempo este modelo se somete a una revisión continua con el fin de ajustar los modelos parciales y buscar conexiones entre ellos para elaborar finalmente un modelo global. En el cuarto y último lugar, se recopilan los datos para su interpretación.

Este marco teórico-metodológico se desarrolla en el segundo capítulo y su marco interpretativo en el capítulo tercero de esta tesis. Al final de la introducción se facilita un cuadro que recoge todos los detalles del diseño de esta investigación.

#### *1.4 Preguntas de investigación, objetivos generales y objetivos específicos*

Las preguntas marco que guían este trabajo de investigación parten de la delimitación de la problemática del hambre, de cómo sus principales dimensiones y categorías se abordan desde la alimentación como solución principal. Como se indicó, se considera el sistema mundial de alimentos y su actual modelo productivo y financiero el objeto principal de esta investigación. En él, los Estados han dejado de ser los reguladores principales (Polanyi, 1944) dando paso a los mercados y con ello, a los agentes de sector privado, que actúan para ser competitivos, descuidando el acceso suficiente y adecuado de los alimentos. Esta caracterización permite plantearnos las siguientes preguntas y asociarlas a cada uno de los bloques históricos elegidos.

- ¿Quién gobierna y cómo funciona el sistema alimentario?
- ¿Por qué no se cubren las necesidades alimentarias en el mundo de un modo suficiente y adecuado? ¿Quién pesa más en la configuración el sistema alimentario: los Estados, a través de la regulación, o los operadores financieros mediante mecanismos de libre mercado?
- ¿De qué manera se regula el mercado de alimentos? ¿Por qué el mercado no distribuye los alimentos de manera eficaz? ¿Cómo ha evolucionado esta capacidad desde la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis de 2007?
- ¿Cómo funciona el poder relacional y estructural (político y económico) en el sistema alimentario? ¿Cómo y quién regula sus interdependencias en el sistema mundial de alimentos (agencia)?
- ¿Cuál es la estructura histórica (capacidades materiales, ideas e instituciones) del sistema mundial de alimentos desde 1945 a 1973? ¿Y desde 1973 a 2007? ¿Qué implicaciones tiene para la alimentación y cómo reaccionan los distintos actores frente a los cambios de las instituciones multilaterales de gobernanza global (poder de agencia)?

- ¿Qué fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial se derivan de la configuración de fuerzas que prevalecen en cada estructura “bloque histórico”? ¿Qué orden mundial emerge en cada uno de los bloques históricos?
- ¿Qué consecuencias tienen los comportamientos de los países en el acceso adecuado a los alimentos? ¿Influyen estos en las decisiones que sobre la alimentación internacional se tomaron en las crisis de 1973 y 2007? ¿Persiguen intereses distintos a erradicar el hambre?

De estas preguntas se derivan los siguientes objetivos generales de investigación:

1. Determinar los efectos del fenómeno de la globalización (estructura) sobre el sistema mundial de alimentos (fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial) y en particular, sobre la distribución y acceso adecuado a los alimentos para la población mundial.
2. Analizar las respuestas de la sociedad internacional y las dinámicas de cambio en razón de la crisis de 2007 y en referencia a la crisis de 1973.

Objetivos específicos:

- 1.1 Clarificar conceptualmente y definir los elementos del sistema alimentario dentro de una estructura histórica y sus interdependencias.
- 1.2 Explicar el proceso de transnacionalización de la alimentación (mercantilización y financiarización) a través de las categorías más relevantes de la Teoría Crítica de las RRII y su aportación al estudio de la EPI, como estructura histórica, poder relacional (agencia) y estructural, y hegemonía.
  - 1.2.1 Comprobar la capacidad explicativa de la Teoría Crítica y de la EPI en la consecución de las hipótesis y respuestas de las preguntas formuladas, a través de los estudios de casos.

1.3 Establecer un modelo que explique la relación entre globalización y sistema alimentario (securitización via seguridad alimentaria y soberanía alimentaria) en cada uno de los bloques históricos y determinar cómo una particular combinación de capacidades materiales, ideas e instituciones puede generar o no una dinámica de cambio en la estructura internacional del sistema alimentario.

1.3.1 Determinar las fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial que se derivan de la configuración de fuerzas que prevalecen en cada bloque histórico.

2.1 Analizar y caracterizar las crisis alimentarias de 1973 y de 2007 a través de este marco teórico-metodológico.

2.1.1 Caracterizar la estructura histórica de 1945 a 1973.

2.1.1.1 Determinar y analizar las capacidades materiales, ideas e instituciones del sistema mundial de alimentos desde 1945 a 1973.

2.1.1.2 Determinar las fuerzas sociales, las formas de Estado y el orden mundial que se derivan.

2.1.2 Caracterizar la estructura histórica de 1974 a 2007.

2.1.2.1 Determinar y analizar las capacidades materiales, ideas e instituciones del sistema mundial de alimentos desde 1974 a 2007.

2.1.2.2 Determinar las fuerzas sociales, las formas de Estado y orden mundial que se derivan.

2.2 Extraer conclusiones sobre las posibilidades de cambio del actual sistema alimentario y de una mejor distribución de los alimentos y de las oportunidades de acceso a los mismos.

### *1.5 Hipótesis de trabajo*

En esta tesis el fenómeno de la globalización (entendida como estructura) es la variable independiente, el sistema mundial de alimentos la variable dependiente. Las variables intervinientes son, en primer lugar, el proceso de transnacionalización, que opera a través de la mercantilización y la financiarización y, en segunda instancia, la securitización, que opera a través de la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. A continuación, se formulan las hipótesis de esta tesis, con la relación y cruzado de variables correspondiente.

El supuesto de partida de la tesis es que la población mundial no dispone de un acceso suficiente ni adecuado a los alimentos. La principal hipótesis de trabajo es que el fenómeno de globalización ha impulsado un proceso de transnacionalización de las relaciones internacionales que ha debilitado la capacidad del Estado sobre la alimentación, trasladando su control hacia otros actores internacionales, condicionando el sistema productivo. Este cambio impacta sobre la alimentación, que al igual que otros bienes de consumo, se rige por la lógica de mercado y del sistema financiero, alejando el alimento de su función principal y necesaria para garantizar la vida. Por lo tanto, el eje central de la tesis u objeto de la tesis es el estudio de la relación entre el fenómeno de globalización y el sistema alimentario.

*Hipótesis principal. A mayor globalización, mayor agronegocio en el sistema mundial de alimentos. A mayor poder estructural, más Mercado.*

El avance del fenómeno de la globalización potencia la integración de los mercados de alimentos, generando más poder de las grandes corporaciones transnacionales (agronegocio). La libre circulación de mercancías, capitales y personas ha provocado la concentración del mercado de alimentos en unos pocos grandes productores. Con este sistema de mercados oligopolístico, la agencia (capacidad, actuación y propósito) del Estado se debilita y cede ante una mayor capacidad de este agronegocio para imponer regulaciones favorables a sus intereses, impidiendo en ocasiones, la propia intervención de los Estados y restándole agencia.

La globalización ha supuesto un cambio fundamental en la configuración del sistema internacional y ha transformado la naturaleza, capacidad y ejercicio del poder del Estado-nación y mercado. Debido a su poder como estructura, los procesos de integración e interdependencia de las dimensiones económicas, sociales y políticas que son parte constitutiva de estos procesos globales, la asequibilidad, disponibilidad y calidad de los alimentos condiciona una alimentación segura en mayor medida que la cantidad producida. Al mismo tiempo, la retirada de la agencia del Estado y sus mecanismos de regulación del mercado nacional destinados a garantizar la alimentación hace que otros actores (avalados por la globalización) ocupen su lugar, renacionalizando el espacio, adecuándolo para su mayor beneficio (Polanyi, 1944). Es decir, la retirada de la agencia frente a la estructura ha favorecido la emergencia y consolidación de un agronegocio en manos de unas pocas ETN. Esto se traduce en la mercantilización y financiarización del alimento y el alejamiento de su papel principal como bien básico para la supervivencia humana.

#### *Hipótesis secundarias*

*Hipótesis 1. A mayor transnacionalización de las relaciones internacionales más hegemonía de la clase capitalista.*

Con el proceso de transnacionalización, las relaciones sociales traspasan las fronteras nacionales, enfatizando las estructuras en virtud de las cuales ciertos actores existen. Se produce una “socialización de mercado” es decir, se fomentan las relaciones de producción entre personas que no tienen una relación directa, pero que se mueven dentro de unas estructuras donde cuentan con recursos en función de sus roles. En la medida que estas interacciones entre personas sean originadas por las relaciones establecidas por el capital que se extiende más allá del Estado, mayor contacto de la clase capitalista se dará. Con la integración de la economía y la aparición de un mercado mundial (Wood, 1999), el capitalismo ha revolucionado constantemente los medios de producción, comprimiendo la relación espacio-tiempo gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación y transporte, un aspecto, entre otros, que define la globalización desde un capitalismo transnacional globalizado donde se conectan las élites capitalistas entre sí. La estructura captura el poder de agencia de los Estados y lo desvía hacia estas élites.



*Hipótesis 2. A mayor globalización, entendida como financiarización, mayor demanda de securitización a lo gobiernos; esto es, de mayor control directo del Estado sobre el acceso y adecuación de los alimentos.*

La securitización de las relaciones alimentarias redirige la alimentación y factores ligados a ella<sup>13</sup> a la esfera pública, donde se encuentra sometida al control democrático ordinario del Estado y así la aleja del Mercado. Emerge como una estructura para la seguridad alimentaria donde se pretende recuperar la capacidad efectiva de los Estados para regular los mercados, las relaciones sociales y garantizar el bienestar de su ciudadanía. Sin embargo, David Held (1997) ha alertado sobre cómo la globalización, al favorecer una relajación de los principios de la democracia y trasladar a ámbitos ajenos la toma de decisiones sobre las cuestiones que afectan directamente a la ciudadanía, provoca un alejamiento a su vez del propio control y se debilitan los principios de la gobernanza democrática. La agencia del Estado, por tanto, al securitizar la alimentación se enfrenta a esta tensión al tiempo que prolifera su estrecha relación (negativa) entre su inserción en el mercado global de alimentos y las posibilidades de avanzar hacia una mejor nutrición de la población. La dependencia (asimétrica) entre los países industrializados y los países en desarrollo y la falta de sostenibilidad del sistema productivo agroalimentario (deterioro ecológico, concentración de la riqueza, biopiratería, etc.) agudizan las desigualdades y ponen al límite los recursos del planeta.

Por lo tanto, los Estados se enfrentan, en primer lugar, al desafío que supone un sistema alimentario industrial globalizado sobre el que su soberanía efectiva se ve debilitada, lo que a su vez afecta a su capacidad de actuación (agencia), pero del que dependen para asegurar<sup>14</sup> la alimentación de su ciudadanía. En segundo lugar, se enfrentan a las carencias de una gobernanza global efectiva (estructura) con la que poder gestionar una demanda nutricional que en los próximos treinta años podría crecer por encima de un 60 por ciento (CSA, 2013:6-9). Ambos procesos presentan un reto a los Estados nacionales

---

<sup>13</sup> El acceso a los alimentos garantiza un mayor consumo y una mayor diversidad de la dieta pero no conduce automáticamente a mejores resultados nutricionales. La situación nutricional depende de otros factores, como el acceso a agua potable, saneamiento y atención sanitaria, así como de decisiones adecuadas sobre la alimentación de los niños y la dieta de los adultos (FAO, 2015). Todo ello teniendo en cuenta que la mercantilización de los alimentos hace que los alimentos se produzcan para el negocio, relegándose su función vital de nutrir a un segundo plano.

<sup>14</sup> Como se verá más adelante, se recoge el referente central de la seguridad que la Teoría Crítica propone sobre la persona, base irreductible de la seguridad y donde la protección de la persona deriva no solo de la seguridad del Estado sino también del acceso individual a los recursos que le permiten llevar una adecuada calidad de vida (Cox, 1990).

débiles, inmersos en procesos transnacionales donde se ubican fuerzas y actores no estatales, pues restan a la política la capacidad de regular o sustituir al mercado.

*Hipótesis 3. A mayor financiarización de la economía menos control sobre el precio de los alimentos.*

Frente a la crisis de 1973, la crisis que desencadenó la subida de precios de las materias primas alimentarias de 2007 revela niveles muy distintos de financiarización del sistema internacional. La acumulación de un capital flotante, invertido en títulos financieros sobre los alimentos, creó una riqueza virtual sobre la real, pero con una valoración independiente de ésta. La integración de los mercados financieros nacionales (agencia) en un mercado financiero global alimentario (estructura) propició que tanto las ganancias empresariales y los ahorros privados (entre ellos, de la seguridad social privatizada) como las reservas monetarias de todas las naciones confluyeran hacia un solo y único mercado global de títulos financieros encargado de distribuirlos en el mundo conforme a sus propios criterios de rentabilidad. Las dinámicas especulativas y la consiguiente burbuja financiera presionaron al alza sobre los precios del petróleo y de muchas materias primas (incluidos los alimentos). La financiarización permitió mantener el nivel de demanda global a un nivel muy superior a la efectiva capacidad de pago de quienes se endeudaron, afectando los sistemas de protección social de algunos países y teniendo que eliminar buena parte de los derechos adquiridos (Freeman, 2010). Dicha arquitectura financiera posibilitó una alta volatilidad de los precios, traduciendo en extensos beneficios cualquier varianza en las cosechas, comercialización y venta de alimentos.

Este fenómeno responde a la consideración del alimento como un activo financiero. Una cuestión presente desde que el modelo de producción y distribución alimentaria de la década de los noventa del siglo pasado controla plenamente el comercio internacional de alimentos (UNCTAD, 2013) y que se ha visto agudizada con el proceso de globalización<sup>15</sup>. La reducción de los alimentos a un activo financiero, sujeto a la especulación como cualquier otro activo, ha permitido confundir valor y precio, desvincular los alimentos de su función básica y debilitar su papel de agencia. Los

---

<sup>15</sup> Aunque se detalla más adelante, en esta tesis doctoral se va adoptar una aproximación conceptual de la globalización como ideología, un fenómeno que no sería la consecuencia de la dinámica económica mundial, sino la causa de que dicha dinámica adquiriera esta forma (Cox, 1990).

parámetros económicos de la (estructura) globalización han agravado un sistema industrial de alimentos que no prioriza la calidad (seguridad y salud) por encima del negocio y donde alimentarse ya no parece esencial para el cuerpo humano ni relevante en la cultura de los individuos y de las sociedades. La obligada estandarización de preferencias y hábitos que imponen la estructura del Mercado ha cambiado la agencia de la comida. En definitiva, un menor acceso. Este sistema favorece un acceso desigual e indebido de los alimentos, impidiendo un desarrollo físico y psíquico completo, e impacta sobre la capacidad para progresar y desenvolverse en plenitud de condiciones.

*Hipótesis 4. A mayor financiarización de las relaciones internacionales sobre los alimentos menor agencia en la regulación internacional y mayor desigualdad entre países.*

La existencia de nuevos factores (exógenos) lleva a considerar la hipótesis de que la existencia de un Mercado (industrial y financiero) alimentario menos regulado se debe a la pérdida de agencia de los Estados frente a éste. El Mercado acoge a las corporaciones transnacionales del agronegocio y sus estructuras de penetración en la economía política alimentaria. La permisiva actividad de cabildeo desarrollada por *lobbies* muy poderosos en las altas esferas de la política internacional contribuye a esa pérdida de agencia del Estado, que por otro lado el propio Estado “protege” al suponer una descarga (alivio) en su responsabilidad de acceder a la demanda alimentaria de su población.

Sin embargo, ciertas organizaciones regionales propias del sector suponen una excepción –la UE a través de la Política Agrícola Común (PAC)<sup>16</sup>– al intervenir el Mercado y garantizar el autoabastecimiento, garantizando precios justos o subsidios que los complementan, y rentas dignas a los agricultores. Desde 1957 la UE regula el acceso al alimento y su adecuación frente al fallo en la gobernanza global que presenta el sistema mundial de alimentos, y que se agudiza en los países en desarrollo donde la desregulación del Mercado no garantiza ese acceso ni adecuación alimentaria.

Finalmente, cabe fijar las hipótesis en relación a los estudios de caso. Desde 1945 hasta la crisis de 2007, dos han sido los bloques históricos que desde esta investigación se

---

<sup>16</sup> El efecto de la PAC sobre la gobernanza global del sistema agroalimentario distorsiona las dinámicas de acceso y adecuación alimentaria. El tener el mercado intervenido (protegido) hace que la propia OMC asuma una regulación interna y la traslade al ámbito internacional con los efectos correspondientes sobre el resto de países y regiones.

identifican en el sistema alimentario mundial: un bloque histórico I, de hegemonía estadounidense y un bloque histórico II, de hegemonía corporativa-financiera.

#### BLOQUE HISTÓRICO de hegemonía estadounidense.

Durante el bloque histórico de 1945 a 1973 (en adelante de 1973), el acceso a una alimentación adecuada dependía del sistema productivo y la regulación del Estado. Los productores eran los propios agricultores y cultivaban los alimentos en función de la oferta de los recursos, de las condiciones de la organización y distribución productiva, comerciando los alimentos muy cerca (territorialmente) para su consumo (directo e inmediato). Los agricultores producían bajo la agencia del Estado, eran dueños de los insumos y obtenían un beneficio suficiente. Pero, la crisis de 1973 puso de manifiesto que el sistema fordista había tocado a su fin como modelo de crecimiento. El sistema productivo basado en la oferta y su sistema distributivo no era suficiente para responder a la demanda de los países en desarrollo y menos ante las adversidades (inclemencia ambiental, catástrofe natural, conflicto, etc.). Sin embargo, en este bloque histórico el sistema alimentario sí garantizaba a la población un acceso (con limitaciones) a los alimentos de un modo adecuado. Se producían alimentos autóctonos, adaptados al lugar, y se consumían directamente.

#### BLOQUE HISTÓRICO de hegemonía corporativa-financiera.

La Revolución Verde, aunque supuso un incremento en la producción de alimentos, también trajo consecuencias irreversibles para las políticas agrícolas de los países en desarrollo. Las élites de la agroalimentación en estos países ganaron agencia a través de la introducción de semillas genéticamente modificadas, el alto consumo de petróleo (fertilizantes) y de agua para la producción, y accedieron a créditos financieros que luego, durante la crisis de liquidez de los años ochenta, se vieron obligadas a devolver. Esto hizo que muchos sistemas productivos nacionales se transformaran en monocultivos de exportación y por tanto, en un sistema alimentario dependiente, netamente importador. Condicionados por un Consenso de Washington (1989) que promulgaba cambios en las economías nacionales y una apertura comercial sin precedentes (GATT/OMC), la agencia de los Estados para asegurar el alimento fue debilitándose progresivamente. Un poder (capacidad y propósito) que recogió el sector privado, no solo del sector agroalimentario, también del sistema financiero.

De ahí que de 1973 a 2007 (en adelante de 2007) se conforme un bloque histórico donde el alimento ya no solo se mercantiliza, pasa a entenderse como activo financiero en aras del agronegocio y la arquitectura financiera internacional. Por un lado, el alimento se produce en función de la demanda, en cadenas extensas de valor donde los distribuidores ganan poder debido a la mayor rentabilidad del producto en los últimos eslabones. Por lo tanto, las condiciones nutricionales se adaptan al paladar (ultra-procesamiento) y a la presentación final del alimento, afectando de un modo decisivo a la malnutrición (obesidad). Por otro, la fijación de los precios en función de la oferta y la demanda del producto cede terreno a la volatilidad causada por la especulación financiera, que es la que determina los precios finales de los alimentos. Esto hace que cuando intervienen los instrumentos financieros (contratos a futuro etc.) los precios se distorsionen en función de los flujos financieros y no de la producción agroalimentaria. Precios cuya subida afecta a todos los países por igual pero no a todas las personas, ya que no tienen la misma capacidad de adaptarse. Más aún si tenemos en cuenta que en los países en desarrollo el porcentaje de ingresos familiares destinados a la compra de alimentos es cercano al 75 por ciento de la capacidad adquisitiva total.

### *1.6 Límites de la investigación*

No es objeto del marco teórico-metodológico de esta tesis abarcar el debate académico acerca de las estructuras, las dinámicas de interrelación y las consecuencias multidimensionales de la globalización, ya que se trata de un proceso complejo (Held, 2003, 2004; Sassen, 2007; Beck, 1998, 2000, 2005; Noya y Rodríguez, 2010) más allá del sistema internacional alimentario.

Al objeto de este trabajo, se retendrán solo aquellos planteamientos de la globalización cuyo foco principal tiene que ver con el origen y los cambios de poder (relacional y estructural) sobre y en el sistema alimentario y entre los diferentes actores del sistema internacional, que se derivan del proceso de transnacionalización. Una vez identificados, se analiza la globalización como una estructura histórica que explica los cambios en la correlación de fuerzas sociales. De igual forma, para analizar el sistema alimentario se delimita el sistema agroalimentario internacional como objeto de estudio, es decir, el sistema de alimentos de origen agrícola, excluyendo, por tanto, la ganadería

y la pesca, pero no lo agropecuario. Esta selección viene determinada por la función básica de la agricultura en la alimentación humana, en concreto los productos de grano. Los cereales son con gran diferencia la fuente de alimentos más importante del mundo, tanto para el consumo humano directo como, de una manera indirecta, para los insumos de la producción pecuaria. Por tanto, lo que ocurre en el sector de los cereales es crucial para los suministros mundiales de alimentos (FAO, 2013).

La Teoría Crítica considera que al igual que las instituciones o las ideas tienen un papel relevante en la conformación de las relaciones sociales, la producción es un elemento constitutivo de la estructura histórica. Por ello, en esta tesis se considera que el modo de producción<sup>17</sup> en una época dada influye decididamente en el sistema internacional. Esta priorización, a la vez que permite construir una lógica en la ordenación del análisis también presupone las coordenadas del poder en una dirección determinada, elegida pero también excluyente.

Por último, cabe destacar que no es objeto de estudio en este trabajo detenerse en las crisis alimentarias locales. Aquellas hambrunas que, bien por fenómenos climáticos o naturales bien por conflictos multifactoriales, han reducido coyunturalmente el acceso a los alimentos a su población, no se incluyen en esta investigación. En esta tesis, se analiza cómo funciona, financia y se regula el sistema global de alimentos, dejándose fuera las contingencias mencionadas.

### *1.7 Estructura de la tesis*

La primera parte de esta tesis contiene dos capítulos. En el primero de ellos, se desarrolla una aproximación conceptual al fenómeno de la globalización y sus dinámicas de poder. Desde la transformación en el sistema internacional hasta el efecto del mismo sobre el Estado y otros actores emergentes la globalización significa oportunidades distintas. Se aborda ampliamente el proceso de transnacionalización para explicar su incidencia sobre la alimentación. Desde los debates teóricos sobre “agencia” y “estructura”, así como desde la hegemonía, en este capítulo se explican las características del método teórico de investigación basado en las estructuras históricas.

---

<sup>17</sup> Se contempla la producción en el sentido amplio, no solo económica. Las ideas, normas e instituciones son tan parte de la producción como la industria y el sistema financiero (Cox, 1993).

En el segundo capítulo se abordan los debates que giran en torno al fenómeno de la globalización alimentaria y sus dimensiones más importantes. Así, se exponen los debates sobre la globalización y la alimentación y las políticas nacionales de seguridad alimentaria en tanto pudieran suponer una fractura con el mercado de alimentos; la democracia; pobreza y desigualdad y el desarrollo humano. Se analiza el proceso de transnacionalización en cuanto que cambia la agencia sobre la alimentación, haciendo dos aproximaciones a las estructuras (económicas) transnacionales de la producción y de las finanzas sobre los alimentos. Ambas estructuras, desde la Teoría Crítica, concentran el poder estructural y explican el origen social del mismo. En la última parte de este capítulo se aplica el Método de las Estructuras Históricas al análisis del sistema mundial de alimentos.

En la segunda parte, se explica el impacto de los modelos dominantes y alternativos sobre el sistema mundial de alimentos, así como los factores que influyen en la consecución de la alimentación. Se conceptualiza el fenómeno del hambre y se vincula a la evolución de los sistemas alimentarios. Desde la geopolítica de la alimentación se analiza en primer lugar la seguridad alimentaria, su marco de promoción internacional, nacional y los actores más relevantes. Con el mismo esquema, la soberanía alimentaria es analizada hasta completar la dinámica securitaria del actual sistema alimentario.

La tercera parte consiste en la exposición y análisis de cada uno de los estudios de caso, así como la comparación que permitirá, en la cuarta y última parte, establecer las conclusiones de este trabajo. Se pretende asociar cada crisis alimentaria con las características típicas de la estructura internacional prevalente en cada momento. Con ello, se busca identificar analíticamente el impacto del proceso de globalización sobre el sistema alimentario industrial y realizar una aportación teórica relevante a los estudios sobre globalización. Por todo lo anterior, esta tesis tiene una doble dimensión, teórica y política, a la vez que analítica y normativa. La cuestión alimentaria plantea preguntas teóricas de gran relevancia de cara a la comprensión del sistema internacional contemporáneo.

**CUADRO 1. Diseño de la investigación**

OBJETO DE ESTUDIO: La relación entre el fenómeno de globalización y el sistema alimentario en el acceso a los alimentos de la población mundial.
VARIABLE INDEPENDIENTE: Fenómeno de la globalización
VARIABLE DEPENDIENTE: Sistema mundial de alimentos
VARIABLES INTERVINIENTES: Proceso de transnacionalización (opera a través de la financiarización y securitización de la alimentación)
ESTUDIOS DE CASO: Crisis alimentaria de 1973 (Bloque Histórico 1945-1973) y la crisis alimentaria de 2007 (Bloque Histórico 1974-2007)
TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN: Método de las estructuras históricas. Con tres categorías: capacidades materiales, las ideas y las instituciones y en tres ámbitos: fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN: ¿Por qué no se cubren las necesidades alimentarias en el mundo de un modo suficiente y adecuado? ¿Quién pesa más en la configuración el sistema alimentario: los Estados, a través de la regulación, o los operadores financieros, mediante mecanismos de libre mercado? ¿De qué manera se regula el mercado de alimentos? ¿Por qué el mercado no distribuye los alimentos de manera eficaz? ¿Cómo ha evolucionado esta capacidad desde la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis de 2007? ¿Cómo funciona el poder relacional y estructural (político y económico) en el sistema alimentario? ¿Cómo y quién regula sus interdependencias en el sistema mundial de alimentos? ¿Cuál es la estructura histórica (capacidades materiales, ideas e instituciones) del sistema mundial de alimentos desde 1945 a 1973? ¿Y desde 1973 a 2007? ¿Qué implicaciones tiene para la alimentación y cómo reaccionan los distintos actores frente a los cambios de las instituciones multilaterales de gobernanza global? ¿Qué fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial se derivan de la configuración de fuerzas que prevalecen en cada estructura “bloque histórico”? ¿Qué orden mundial emerge en cada uno de los bloques históricos? ¿Qué consecuencias tienen los comportamientos de los países en el acceso adecuado a los alimentos? ¿Influyen estos en las decisiones que sobre la alimentación internacional se tomaron en las crisis de 1973 y 2007? ¿Persiguen intereses distintos a erradicar el hambre?</li> </ul>
<b>OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN:</b> <b>Generales</b> 3. Determinar los efectos del fenómeno de la globalización sobre el sistema mundial de alimentos (fuerzas sociales, formas de Estado y órdenes mundiales) y en particular, sobre la distribución y acceso adecuado a los alimentos para la población mundial. 4. Analizar las respuestas de la sociedad internacional y las dinámicas de cambio de sus estructuras en razón de la crisis de 2007 en referencia a la crisis de 1973. <b>Específicos</b> 1.4 Clarificar conceptualmente y definir los elementos del sistema alimentario dentro de una estructura internacional y sus interdependencias. 1.5 Explicar el proceso de transnacionalización de la alimentación (securitización y financiarización) a través de las categorías más relevantes de la Teoría Crítica de las Relaciones internacionales y su aportación al estudio de la Economía Política Internacional (EPI), como estructura histórica, poder relacional y estructural, y hegemonía. 1.6 Establecer un modelo que explique la relación entre globalización y sistema alimentario en cada uno de los bloques históricos y determinar cómo una particular combinación de capacidades materiales, ideas e instituciones pueden generar o no una dinámica de cambio en la estructura internacional del sistema alimentario. 2.1 Analizar y caracterizar las crisis alimentarias de 1973 y de 2007 a través de este marco teórico-metodológico. 2.2 Extraer conclusiones sobre las posibilidades de cambio del actual sistema alimentario y de una mejor distribución de los alimentos y de las oportunidades de acceso a los mismos.
SUPUESTO DE PARTIDA: La población mundial no dispone de un acceso suficiente ni adecuado a los alimentos. Sin embargo, no hay escasez de alimentos.
HIPÓTESIS DE TRABAJO: EL proceso de globalización ha impulsado un proceso de transnacionalización de las relaciones internacionales que ha debilitado la capacidad del Estado sobre la alimentación, trasladando su control hacia otros actores internacionales. Esto ha tenido un impacto sobre los sistemas productivo y financiero internacional. Este cambio impacta sobre la alimentación, que al igual que otros bienes de consumo se rige por la lógica de mercado, alejando el alimento de su función principal y necesaria para garantizar la vida. Por lo tanto, el eje central de la tesis u objeto de la tesis es el estudio de la relación entre el fenómeno de globalización y el sistema alimentario
HIPÓTESIS PRINCIPAL: A mayor globalización mayor agronegocio en el sistema mundial de alimentos.
<b>HIPÓTESIS SECUNDARIAS:</b> Hipótesis 1. A mayor transnacionalización de las relaciones internacionales mayor hegemonía de la clase capitalista Hipótesis 2 A mayor globalización, entendida como financiarización, mayor demanda de securitización a lo gobiernos, más control directo del Estado sobre el acceso y adecuación de los alimentos. Hipótesis 3 A mayor financiarización de la economía menos control sobre el precio de los alimentos Hipótesis 4 A mayor y financiarización de las relaciones internacionales sobre los alimentos menor regulación internacional
MARCO TEÓRICO En esta tesis, la combinación de las herramientas proporcionadas por las relaciones internacionales (RRII) y la economía política internacional (EPI) permite explorar las estructuras internacionales, sus dinámicas de cambio, y los actores relevantes que participan de ellas a través del sistema mundial de los alimentos. La Teoría Crítica de las relaciones internacionales asume el papel central de este marco teórico.

Fuente: Elaboración propia, 2015.





## **PRIMERA PARTE**

### **GLOBALIZACIÓN Y TRANSNACIONALIZACIÓN: APROXIMACIÓN TEÓRICA**

#### **Capítulo 2 Globalización y transnacionalización en la sociedad internacional**

- 2.1 Método de las Estructuras Históricas: Bloque Histórico y Hegemonía.
  - 2.1.1 Capacidades materiales, ideas e instituciones.
  - 2.1.2 Ámbitos y fuerzas de cambio en la estructura.
- 2.2 Agencia y estructura.
- 2.3 Transnacionalización.
  - 2.3.1 Formación de la clase transnacional.
  - 2.3.2 Securitización.
  - 2.3.3 Transnacionalización de las finanzas.
- 2.4 El fenómeno de la globalización y sus diferentes aproximaciones.
  - 2.4.1 Aproximación racionalista: interdependencias.
  - 2.4.2 Aproximación cosmopolita al concepto de globalización.
  - 2.4.3 Transformaciones en el sistema global: el poder relacional y estructural.
    - 2.4.3.1 Globalización y el papel del Estado.
      - 2.4.3.1.1 Limitaciones del Estado frente a la globalización económica.
    - 2.4.3.2 Emergencia e influencia creciente de actores no estatales.
      - 2.4.3.2.1 Globalización desde arriba: corporaciones transnacionales.
      - 2.4.3.2.2 Globalización desde abajo: sociedad civil organizada.
- 2.5 Conclusiones del capítulo.

En este capítulo se expone el Método de las Estructuras Históricas (MEH) desarrollado por Robert Cox. Se explica la hegemonía como consecuencia de una estructura histórica que, configurada por tres fuerzas (capacidades materiales, ideas e instituciones) y en tres ámbitos (fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial), conforma un bloque histórico. Un bloque histórico que solo puede darse a través de una clase hegemónica cuyo poder reside, según la Teoría Crítica, tanto en la agencia como en la estructura, dos conceptos troncales en esta investigación. También se desarrolla en qué consiste el proceso de transnacionalización con el objetivo de facilitar el entendimiento de los cambios de poder en las relaciones internacionales. La formación de una nueva clase capitalista que impulsa la financiarización de la economía mundial avanza al tiempo que se produce una mayor demanda social del Estado para securitizar y proteger del Mercado necesidades que amenazan la supervivencia humana.

Finalmente, todo ello se inserta en una aproximación conceptual y teórica de la globalización en la que el Estado modifica su capacidad y poder frente actores emergentes no estatales que se desenvuelven en los espacios transnacionales.

## 2.1 Método de las Estructuras Históricas: Bloque Histórico y Hegemonía

El MEH se sitúa en el terreno ontológico al pretender redefinir conceptos mediante:

“[...] la reintroducción en los estudios internacionales de una sociología histórica orientada al estudio del cambio en el sistema internacional, como epistemología, como ontología y como método basado en una dialéctica de la historia” (Sanahuja, 2015:166).

Su origen pertenece a la corriente neogramsciana de la Teoría Crítica, de donde parte para reinterpretar algunos conceptos, destacando como punto de partida la reflexión sobre los periodos de la historia para explicar la realidad. Las ideas de Antonio Gramsci (1860-1937) solo pueden ser comprendidas dentro de su contexto histórico (bloque histórico). Un concepto que según este autor solo alcanza la precisión cuando se pone en contacto con una situación particular que ayuda a explicar –un contacto que también transforma el significado del concepto–. Esta es la fortaleza del historicismo de Gramsci y en ello yace el poder explicativo que recoge la Teoría Crítica.

Al entender la Teoría Crítica que el marco de acción en el que se desarrolla la actividad humana es de naturaleza histórica, conlleva comprender que este marco cambie a lo largo del tiempo. El MEH consiste en determinar como unidad de análisis un bloque histórico, definido a su vez como una “constelación de fuerzas capaces de hacerse con el sentido común de una época y generar hegemonía” (Gramsci en Sanahuja, 2015:167). Cuando una clase social o alianza de clases consigue el control concurrente de los medios de producción (infraestructura económica) y de la dirección ideológica de la sociedad (superestructura político-ideológica), esa clase crea un Bloque Histórico. En él, una estructura histórica que representa “una particular combinación de fuerzas que se expresan como pautas de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas con cierta coherencia entre sí” (Cox, 1981:128), para crear “un conjunto complejo, contradictorio y disorde de las superestructuras, reflejo de las relaciones sociales de producción” (Gramsci, 1977:366), y, por tanto, hegemónica. Tal y como señala Macciocchi (1974) “[...] estos dos conceptos –hegemonía y bloque histórico– son inseparables puesto que, según Gramsci, es en el interior de un bloque histórico donde se realiza una hegemonía determinada” (Macciocchi, 1974:161).

En el movimiento hacia la hegemonía y la creación de un bloque histórico, Gramsci distingue entre un primer nivel donde lo económico-corporativo es consciente de los intereses específicos de un grupo particular; un segundo nivel de solidaridad o conciencia de clase, que se extiende a toda una clase social pero permanece en un nivel puramente económico; y, un tercer nivel de conciencia hegemónica, que armoniza los intereses de la clase líder con los de las clases subordinadas e incorpora estos otros intereses en una ideología expresada en términos universales (Gramsci, 1972). El movimiento hacia la hegemonía es un “pasaje desde la estructura a la esfera de las superestructuras complejas” (*ibíd.*:385), refiriéndose Gramsci con ello al paso de los intereses específicos de un grupo o clase a la construcción de instituciones y elaboración de ideologías. Si reflejan una hegemonía, estas instituciones e ideologías serán universales en su forma, es decir, no aparecerán como las de una clase particular, y darán alguna satisfacción a los grupos subordinados sin minar el liderazgo o los intereses vitales de la clase hegemónica.

Para que una clase se haga con el control de índole ideológico, esta ha de conseguir estructurar la construcción ideológica de la sociedad alrededor de un sistema cultural o de relaciones sociales, lo que para Gramsci gira en torno al concepto de “sociedad civil”. Para este autor, se trata de:

“Una organización o sistema de relaciones sociales con unas normas en funcionamiento, englobantes y asimilantes que encarrilan la actividad y el pensar de los sujetos, que los definen y constituyen a todos por igual como miembros de una misma cultura” (Gramsci, 1972:10).

En este sentido, Gramsci divide el Estado en dos grandes planos superestructurales:

“[...] la sociedad civil, que constituye el momento de la hegemonía o del consenso, y la sociedad política, que constituye el momento de la fuerza, de la coerción y dominación considerada en su sentido estricto y de acuerdo con la concepción tradicional del Estado como máquina para la opresión de una clase sobre las otras” (Gramsci, 1972:35).

El Estado, por tanto, equivale a sociedad civil más sociedad política, es decir, “hegemonía revestida de coerción” (*ibíd.*:158) o “hegemonía más dictadura” (Gramsci, 1971:104). Para que una clase subordinada –por ejemplo, los obreros– puedan formar un nuevo bloque, debe establecer su hegemonía sobre otros grupos subordinados –por

ejemplo, pequeños agricultores, marginados sociales—. Este proceso requiere un diálogo intensivo entre líderes y seguidores dentro de una potencial clase hegemónica<sup>18</sup>.

Esta percepción de hegemonía lleva a Gramsci a, valiéndose de dos interpretaciones, ampliar la definición del Estado. Por un lado, la definición del Estado no se puede limitar a los elementos de gobierno (administrativo, ejecutivo y represivo) sino que tendría que incluir la estructura política en la sociedad civil. Es decir, la iglesia, el sistema educativo, la prensa, todas las instituciones que inculcan en las personas determinados modos de comportamiento y expectativas, son a su vez constituyentes del orden social hegemónico. La hegemonía de la clase dominante, por consiguiente, abarca las categorías convencionales de Estado y sociedad civil, categorías que retienen una cierta utilidad analítica pero que dejan de corresponderse con entidades separables en la realidad.

Complementariamente, Gramsci recurre al Príncipe de Maquiavelo para ampliar el concepto de Estado, utilizando la imagen del poder como un centauro: medio hombre, medio bestia; una combinación necesaria de consentimiento y represión (Maquiavelo, [1513] en Gramsci, 1977:49-50). Cuando el consentimiento prevalece sobre la coerción, se da la hegemonía (Cox, 1993). Esta conexión maquiavélica libera el concepto de poder –y de hegemonía como una forma de poder– del vínculo con clases sociales históricamente específicas y otorga una aplicabilidad más amplia a las relaciones de dominio y subordinación, incluyendo las relaciones de orden mundial. Una aproximación crítica al concepto de Estado, que Robert Cox (1996) siguiendo a Gramsci recoge y precisa al afirmar que no es solo un aparato coercitivo y administrativo sino también, en referencia a su relación con la esfera privada de la sociedad civil y otras instancias (educación, religión, organizaciones sociales), una visión del mundo y los intereses dominantes (Cox, 1996). Si en la Teoría de los Sistemas-Mundo de Immanuel Wallerstein (1974) los Estados son meros derivados, en

---

<sup>18</sup> Gramsci aplicó el concepto de hegemonía a la burguesía, al aparato o mecanismo de hegemonía de la clase dominante. Esto posibilitó distinguir los casos en los cuales la burguesía había alcanzado una posición hegemónica de liderazgo sobre otras clases frente a los que no. En el norte de Europa, en los países donde primero se había establecido el capitalismo, la hegemonía burguesa era más completa. Esto requería necesariamente hacer concesiones a las clases subordinadas a cambio del liderazgo burgués, concesiones que podían llevar finalmente a formas de socialdemocracia que preservan el capitalismo haciéndolo más aceptable para trabajadores y pequeña burguesía. Debido a que su hegemonía estaba firmemente arraigada en la sociedad civil, la burguesía a menudo no necesitaba dirigir el Estado por sí misma (Grissoni y Magiori, 1974).

la Teoría Crítica, Cox da al Estado un poder decisivo en la constitución del orden internacional, alegando que el cambio del mismo surge dentro y no fuera de él.

A su vez, para explicar la constitución de una clase hegemónica, Cox hace referencia a la visión de poder que a través del concepto de hegemonía otorga Antonio Gramsci. Aunque este autor no ultima una definición formal del mismo, esta se desprende de las características que aplica a las sociedades capitalistas en periodos de normalidad. Entre ellas destaca el consenso generalizado de las diferentes clases sociales acerca de la dirección que otra clase ejerce sobre el conjunto de la formación social.

“La existencia de este consenso generalizado, obtenido gracias a un determinado control-dirección de índole ideológica ejercida por una clase, significa que esa clase es hegemónica” (Grissoni y Magiori, 1974:34).

Gramsci especifica que “la supremacía de un grupo social se manifiesta de dos modos: como dominio y como dirección intelectual y moral. Un grupo social es dominante respecto de los grupos adversarios que somete y es dirigente de los grupos afines y aliados. Incluso antes de conquistar el poder, el grupo tiene que ser dirigente (una de las condiciones principales para la conquista del poder); luego, cuando ejerce el poder, se hace dominante. La actividad hegemónica, por tanto, es previa a la llegada del poder: “no se tiene que contar sólo con la fuerza material que da el poder para ejercer una dirección eficaz” (Gramsci, 1977:486).

Este argumento lo incorpora Robert Cox a la Teoría Crítica al delimitar el poder dentro del campo de la hegemonía, donde ciertas perspectivas del mismo se contemplan dentro de una visión histórica estructural y una conceptualización que potencia y complejiza el problema. En esta línea, Cox define la hegemonía como:

“un orden dentro de la economía mundial asociado a un modo dominante de producción que penetra en todos los países (...) así como un complejo de relaciones sociales internacionales que conectan las clases sociales de los distintos países” (Cox, 1993:62). Para este autor, “la hegemonía mundial es una estructura social, una estructura económica y una estructura política [...] y se expresa a través de normas universales, instituciones y mecanismos que colocan reglas generales de conducta para los Estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan a través de las fronteras nacionales, reglas que sustentan el modo dominante de producción” (*ibíd.*:63).

Se dan, por tanto, dos niveles: el nacional, donde la hegemonía es ejercida por los grupos sociales, y el internacional, que no se refiere a un orden entre Estados, sino dentro de una economía mundial donde persiste un modo de producción dominante que penetra en todos los países y se vincula a otros modos de producción subordinados. Un complejo de relaciones sociales internacionales que conectan las clases sociales de los distintos países. La hegemonía mundial conectaría simultáneamente la estructura social, la económica y la política (Cox, 1993:65).

La Teoría Crítica, por tanto, analiza la hegemonía como una forma de dominación por consentimiento basada más en el consenso que la coerción y en la que las instituciones internacionales juegan un papel clave a través de diferentes mecanismos. En primer lugar, se trata de aquellas instituciones que hacen las reglas que facilitan la expansión de los órdenes hegemónicos; seguidamente, las instituciones que son a su vez el producto del orden hegemónico vigente; en tercer lugar, las instituciones que legitiman ideológicamente las normas del orden mundial; en cuarto orden, las instituciones que cooptan a las élites de los países periféricos y, por último, las instituciones que absorben las ideas contra-hegemónicas. Entre ellos destacan tanto las instituciones que cooptan a las élites de los países periféricos como las que absorben las ideas contra-hegemónicas, dos mecanismos que se retoman más adelante (Cox, 1993).

En los siguientes epígrafes se explican tanto las categorías (capacidades materiales, ideas e instituciones) como los ámbitos (fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial) y cómo se interrelacionan formando configuraciones particulares. Es decir, las fuerzas y ámbitos que permiten observar cualquier cambio en la organización de la producción y si generan nuevas fuerzas sociales que a su vez, alteran la estructura de los Estados, provocando la modificación del orden mundial (Sanahuja, 2015:170).

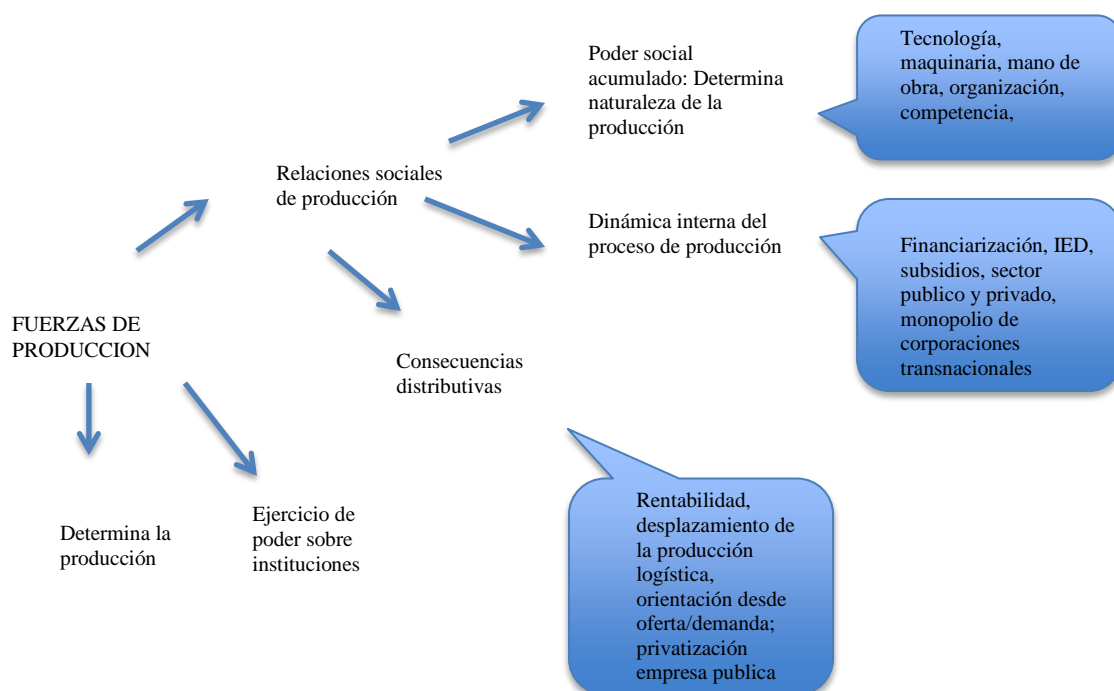
### *2.1.1 Capacidades materiales, ideas e instituciones*

Según Robert Cox, en una estructura histórica deben distinguirse tres categorías de fuerzas: capacidades materiales, ideas e instituciones. Estos tres elementos permiten construir un modelo heurístico que no presupone ninguna jerarquía de relaciones, a la vez que facilita una aproximación a la realidad social. Hacen las veces de variables analíticas con relaciones de causalidad al interactuar “de manera recíproca sin ningún

determinismo unidireccional ni jerárquico a priori” (*ibíd.*:169). En cada momento específico, prevalecerá una de ellas, generándose una interacción concreta que así lo determina.

En primer lugar, las capacidades materiales incluyen las relaciones sociales y los medios físicos de la producción. Por un lado, las fuerzas de producción (véase Gráfico 1) crean la base material de las relaciones sociales. Por otro, la generación de la capacidad de ejercer el poder en las instituciones y el poder, a su vez, determina cómo se organiza y lleva a cabo la producción (Cox, 1987). Así, las relaciones sociales de la producción se presentan de tres formas: una primera, a través del poder social acumulado, que determina la naturaleza de la producción; en la segunda, en la estructura de la autoridad<sup>19</sup>, que tiene la forma de la dinámica interna del proceso de producción; y, la tercera, por las consecuencias distributivas de la producción derivadas tanto de la búsqueda de beneficios en el mercado como de las decisiones políticas (Cox, 1987).

Gráfico 1. Fuerzas de la producción internacional



Fuente: elaboración propia a partir de Cox (1987)

<sup>19</sup> La estructura de poder se define como la relación de poder entre aquellos que controlan y aquellos que ejecutan las tareas de producción. El conflicto político y la acción del Estado mantienen y transforman estas relaciones de poder de y en la producción (Cox, 1981).



Estas relaciones dan lugar a dos modelos de desarrollo económico: capitalista (basado en la búsqueda de beneficios de mercado) y redistributivo (basado en las decisiones políticas), ambos en un contexto mundial (Cox, 1987).

Las capacidades materiales se identifican, por tanto, como potencialidades tanto productivas (recursos naturales, dinámicas, equipos u otras formas de riqueza, etc.) como destructivas (daños medioambientales, desiguales beneficios para la población, grandes costes económicos presupuestarios, etc.) y “vendrían definidas por el sistema productivo imperante en cada momento histórico” (Cox en Sanahuja, 2015:168).

En segundo lugar, Robert Cox se refiere a las ideas como los significados intersubjetivos que existen (discursos, narrativas, identidades, valores, etc.), en una misma estructura histórica e imágenes colectivas del orden social (que mantienen los diferentes grupos sobre naturaleza y legitimidad de las relaciones dominantes de poder, justicia, bien público) que evidencian un potencial transformador.

“Al reconocer el papel constitutivo de las ideas en el orden social, Gramsci supera el determinismo económico del marxismo tradicional, abriéndose paso a relaciones más complejas entre la infraestructura económica, las ideas e instituciones” (Sanahuja, 2015: 168).

Si se siguiera un planteamiento gramsciano, las ideas y las capacidades materiales deberían analizarse conjuntamente, influyéndose mutuamente, y no pudiendo reducirse una a otra (Cox, 1987). Las capacidades materiales, como hemos visto, incluyen las relaciones sociales y los medios físicos de la producción. Las superestructuras de la ideología neoliberal y la política dan forma al desarrollo de ambos aspectos de la producción y son transformadas por estos.

“Las fuerzas de producción crean la base material de las relaciones sociales, la generación de la capacidad de ejercer el poder en las instituciones y el poder a su vez determina cómo se organiza y lleva a cabo la producción” (Sanahuja, 2015: 168).

En tercer lugar, Robert Cox considera las instituciones como un mecanismo a través del cual se expresan las normas universales de una hegemonía mundial (Cox, 1987; 2015). Según él, la organización internacional permite desarrollar las instituciones de la

hegemonía y su ideología ya que reflejan las relaciones de poder existentes y estimulan las imágenes colectivas consistentes con dichas relaciones de poder. Las instituciones se contemplan como amalgamas particulares que influyen sobre las ideas y capacidades materiales. Para Cox, la institucionalización es “un medio de estabilizar y perpetuar un orden particular” (Cox, 1996) y, por tanto, ejerce un papel clave en la conformación de la estructura hegemónica (legitimidad y universalidad a determinadas relación de poder).

Las instituciones internacionales facilitan la expansión de las fuerzas económicas y sociales dominantes. Al mismo tiempo permiten que actores e intereses subordinados hagan ajustes sin alterar las funciones y propiedades básicas del sistema. Las reglas que gobiernan las relaciones monetarias y de intercambio mundiales se establecen para promover la expansión económica pero permiten excepciones y derogaciones para tratar con situaciones problemáticas y pueden ser revisadas a la luz de un cambio de circunstancias. Las instituciones de Bretton Woods, por ejemplo, proporcionaban más salvaguardias para preocupaciones sociales domésticas como el desempleo que el sistema anterior, basado en el patrón oro. Todo ello con la condición de que las políticas nacionales fueran consistentes con la meta de una economía mundial liberal. De igual manera, el sistema monetario actual de tipo de cambios variables también influye en las políticas nacionales mientras mantiene el principio de un anterior compromiso para armonizar dichas políticas en interés de una economía mundial liberal.

En el siguiente epígrafe se explica como el MEH permite analizar “ámbitos específicos o “totalidades limitadas” de la actividad humana en cada contexto histórico, y no la totalidad del mundo” (Sanahuja, 2015:169).

### *2.1.2 Ámbitos y fuerzas de cambio en la estructura*

Buscando un marco analítico más amplio, Cox aplica el MEH a tres ámbitos: las fuerzas sociales, las formas de Estado y el orden mundial (Cox, 1981). Estos tres elementos permiten construir un modelo heurístico con la finalidad de averiguar cómo se mantiene y se transforma el orden social y mundial y cómo se convierte en hegemónico y ante qué fuerzas contra-hegemónicas pueden cambiar. Una hegemonía “[..] se constituye, en primer lugar, en las fuerzas sociales engendradas a partir de las relaciones sociales con

la producción” (Sanahuja, 2015:169). En segundo lugar, las formas de Estado serían el resultado de conformaciones históricas de la relación entre sociedad civil y el aparato administrativo y coercitivo del Estado, así como la reinterpretación de cada momento histórico de la “razón de Estado” (*ibíd.*:170). Por último, el orden mundial<sup>20</sup> sería la configuración particular de las fuerzas que definen fases de estabilidad (orden hegemónico) o periodos de conflicto y cambio estructural que dan paso a un orden mundial alternativo (Cox, 1993; 1994; 1996; Sanahuja, 2015:169). El orden mundial se configura según se dirija la atención sobre aquellos factores que podrían inclinar un orden mundial emergente en una u otra dirección.

Si bien para Gramsci el Estado y la sociedad civil son las entidades constituyentes de un orden mundial, Cox (1993; 1994; 1996) propone el concepto de orden mundial con preferencia sobre el “sistema interestatal” ya que es relevante para todos los periodos históricos (y no solo para aquellos en los que los Estados han sido las entidades componentes) y preferiblemente “sistema mundial” ya que es más indicativo de una estructura que tiene solo una cierta duración en el tiempo y evitando la connotación de equilibrio del “sistema”. “Mundo” designa la totalidad relevante, las limitaciones geográficas por el rango de interacciones probables (algunos “mundos” pasados se limitan al Mediterráneo, a Europa, a China, etc.). “Orden” se usa en el sentido de cómo suelen ocurrir las cosas (no como ausencia de turbulencia); por lo tanto, el desorden está incluido en el concepto de orden. Un sistema interestatal es una forma histórica de orden mundial. El término se puede usar en plural para indicar que los patrones particulares de las relaciones de poder, que han perdurado en el tiempo, se pueden contrastar en términos de sus características principales como “órdenes mundiales distintivos” (Cox y Sinclair, 1996).

Para Cox, las fuerzas sociales generadas al cambiar los procesos de producción son el punto de partida para pensar en futuros posibles. Sin caer en el determinismo económico ni en la unilinealidad en las relaciones de las capacidades materiales, las ideas y las instituciones, el autor sostiene que “son los cambios en el modo de producción lo que explica el surgimiento de las fuerzas sociales” (Sanahuja, 2015:170). Fuerzas sociales que fundamentan “el poder dentro y a través de los Estados,

---

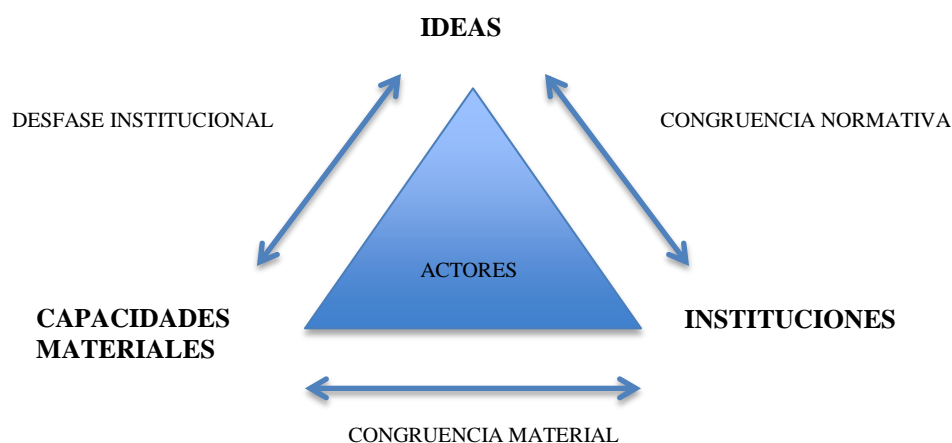
<sup>20</sup> Para Gramsci, el Estado y la Sociedad Civil son las entidades constituyentes de un orden mundial.

estableciendo un orden mundial hegemónico” (Cox, 1985; Sanahuja, 2015:171). Estas fuerzas pueden combinarse en diferentes configuraciones y, como ejercicio, uno puede fijarse especialmente en aquellas que tienen más posibilidades de aparejar uno de estos tres diferentes desenlaces del futuro del sistema de Estados (Cox, 1981). El enfoque en estos tres desenlaces no implica, por supuesto, que no sea posible otro desenlace o configuración de las fuerzas sociales.

“En estos tres ámbitos, el concepto hegemónico a nivel internacional se fundamenta no solo sobre la regulación de los conflictos interestatales sino también sobre una sociedad civil concebida globalmente, esto es, un modelo de producción de extensión internacional que trae consigo vínculos entre las clases sociales de los países incluidos en él y que conforman el orden mundial” (Cox, 1981:132).

Tanto las categorías (capacidades materiales, ideas e instituciones) como los ámbitos (fuerzas sociales, formas de Estado y orden(es) mundial(es)) se interrelacionan formando configuraciones particulares. Es decir, cualquier cambio en la organización de la producción genera nuevas fuerzas sociales que, a su vez, alteran la estructura de los Estados, provocando la modificación del orden mundial (Sanahuja, 2015:170). Estas tres categorías, que posibilitan o constriñen cambios en la estructura internacional, se interrelacionan tal y como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Elementos de configuración de las estructuras internacionales



Fuente: elaboración propia a partir de R. Cox (1996) y E. Barbé (2014).

Nota: La posición de las categorías no implica jerarquía alguna.

Siguiendo a Gramsci a través de Robert Cox (citado por Bieler y Morton, 2004:87), la hegemonía en el plano global se expresa por la vía de la congruencia entre fuerzas materiales objetivas e ideas ético-políticas y no mediante la coerción directa que se ejerce a través del aparato represivo estatal. En este sentido, la hegemonía actuaría en un nivel nacional, donde el Estado se protege globalmente y se conecta con otras fuerzas sociales y otros Estados a través de la frontera y en el plano global; y en un nivel internacional, donde no se contempla un orden entre Estados, sino un orden dentro de una economía mundial con un modelo de producción dominante que penetra en todos los países y se vincula con otros modos de producción subordinados. En el Gráfico 2 se representan conceptos que forman la estructura del sistema internacional y una tipología que permite distinguir los cambios en la misma. Siguiendo a Robert Cox (1996) en su conceptualización y al MEH como fundamento del orden internacional, a partir de esta representación de la estructura internacional (hegemónica, contra-hegemónica o no hegemónica), se conforma la congruencia de la interacción de las capacidades materiales, ideas e instituciones. En función del nivel de congruencia entre las ideas, las instituciones y las capacidades materiales, se pueden identificar las fuentes del cambio en cuatro estructuras.

Cabe precisar la herramienta de análisis mediante la que Cox revela la existencia de un proyecto contra-hegemónico. Se trata de actores de la política mundial que por una razón u otra rechazan la hegemonía existente, son conscientes de su existencia y están listos para oponerse a ella con proyectos alternativos: gnoseológicos, epistemológicos, normativos y ontológicos. Una cuestión que reinterpreta Cox y que traslada al orden mundial para explicar que la hegemonía puede manifestarse como un fenómeno internacional en tanto representa el desarrollo de un modo particular de las relaciones sociales de producción a escala global. Este proyecto contra-hegemónico incide sobre la configuración del orden mundial, cuestionando la emergencia, el mantenimiento, la transformación, el devenir hacia la hegemonía y las propias características de las fuerzas contra-hegemónicas para tener un valor emancipatorio y que este orden cambie. Este método comprende:

“marcos de acción y procesos de cambio. A través de mecanismos que encarnan las reglas que facilitan los órdenes hegemónicos, que son a su vez producto del orden hegemónico vigente y que legitiman ideológicamente las normas del orden mundial, se llega a un *transformismo* que coopta a las élites de los países periféricos y absorbe las

ideas contra-hegemónicas” (Cox, 1996:66).

Y en este sentido, hace que dichas élites sean congruentes con la doctrina hegemónica.

La probabilidad de que a nivel internacional “grupos radicales” se alen con el poder de la superestructura de las instituciones internacionales es muy pequeña. Los radicales de los países periféricos no controlan las instituciones internacionales. Incluso si lo hicieran no conseguirían nada con ello ya que estas superestructuras están inadecuadamente conectadas con cualquier base política popular. Están conectadas con las clases hegemónicas nacionales en “los países centrales” y, a través de la intermediación de estas clases, tienen una base más amplia en estos países. En las periferias sólo se conectan con la revolución pasiva. Históricamente, las hegemonías son instauradas por Estados poderosos que han pasado por verdaderas revoluciones sociales y económicas como es el caso de Francia, Reino Unido, EEUU. La revolución, tanto para Gramsci como para Cox no sólo modifica la economía interna y las estructuras políticas del Estado en cuestión, sino que también desata energías que se extienden más allá de las fronteras de ese Estado. En sus inicios, una hegemonía mundial es una expansión hacia el exterior de la hegemonía interna –nacional– establecida por la clase social dominante. “Las instituciones económicas y sociales, la cultura, la tecnología asociada a esta hegemonía nacional se convierten en patrones de emulación exterior” (*ibíd.*:69). Conviene precisar que la hegemonía no impacta de igual modo sobre los países periféricos, ya que estos no han pasado a fondo por las mismas revoluciones sociales, sus economías no están desarrolladas del mismo modo, e incorporan elementos del modelo hegemónico sin cambiar las viejas estructuras de poder. Esto lleva a que su capacidad de adoptar los modelos políticos sea menor. Por esta razón, en el modelo hegemónico mundial, la hegemonía es más intensa y consistente en el centro y más cargada de contradicciones en la periferia.

Al incluir y discutir estos conceptos, Cox contribuye a las corrientes críticas de las Relaciones Internacionales y de la Economía Política Internacional, así como sus implicaciones en distintos periodos de hegemonía y contra-hegemonía. La relevancia de tomar en cuenta los procesos internos de construcción de bloques históricos contra-hegemónicos permite observar:

“[...] el efecto revolucionario en las estructuras y organizaciones internacionales, así como la ruptura con la hegemonía plasmada como una clase perteneciente a un orden económico universal transnacional” (Cox, 1993:160).

Todo ello permitirá, finalmente, identificar qué tipo de estructura internacional domina en cada bloque histórico analizado y qué transformación propicia su cambio bajo el efecto del fenómeno de la globalización, con especial detenimiento en la transnacionalización (financiarización) y la reacción securitizadora, fruto de la mutua constitución e interacción entre agencia y estructura. Esta caracterización posibilitará estimar las fuerzas de cambio de acuerdo a la articulación (congruente o no) entre las capacidades materiales, las ideas y las instituciones. Para ello se hace obligado profundizar en el debate desde donde emana el poder y quien lo ejerce.

## 2.2 Agencia y estructura

El debate agencia-estructura es uno de los ejes centrales de la disciplina de Relaciones Internacionales y es parte del actual debate ontológico-epistemológico (Bieler y Morton, 2001). Todas las teorías de Relaciones Internacionales, de manera más o menos explícita, tienen una lectura particular de lo que se denomina el problema agencia-estructura (Wendt, 2006:4).

“La agencia y la estructura son los componentes definitorios para entender la interacción humana en una sociedad y para explicar los fenómenos sociales. El problema agencia-estructura se refiere al conjunto de cuestiones relativas a la interrelación entre esos dos componentes y a la manera en la que las explicaciones de los fenómenos sociales las integran” (Friedman, 1997:3).

Así pues, cuando se habla del problema agencia-estructura estamos haciendo referencia a “dos problemas interrelacionados, uno ontológico y otro epistemológico” (Wendt, 1987:339; Wight, 2006:4), de igual forma que “la agencia y la estructura están interrelacionadas” (Friedman, 1997:3). De este modo, la posición de ambos elementos y el tipo de relación que establezcamos entre ellos llevarán aparejada una particular forma de afirmar qué es el mundo internacional y cómo lo conocemos, esto es, de nuestra ontología y nuestra epistemología como investigadores. En este sentido, “el problema agencia-estructura es político” (Wight, 2006:63). De este modo, la capacidad de agencia es también un elemento determinante a la hora de conectar una teoría con la dimensión normativa, esto es, con su capacidad para incidir y cambiar la realidad internacional.

Véase, por tanto, qué margen de actuación y de cambio queda reservado para el agente frente a las estructuras que le constriñen y condicionan.

Según los enfoques teóricos racionalistas es la estructura la que actúa sobre el sistema internacional, sin embargo, se critica precisamente que su estatocentrismo sitúa al Estado en la posición de agente. Por el contrario, desde enfoques constructivistas-reflectivistas, se pretende dimensionar ambos niveles y entender cómo se retroalimentan entre la agencia y la estructura (Ain y Caballero, 2012:2). En estos segundos enfoques se ubica la Teoría Crítica, y como teoría constitutiva, parte de la mutua constitución e interacción entre agencia y estructura. Robert Cox aborda el debate como un problema irresoluble, ya que considera que ambos elementos “se constriñen y se posibilitan mutuamente” (Cox, 1986:136) y en ocasiones, mantienen incluso una relación de mutuo condicionamiento causal. Un razonamiento basado en el peso que, para este autor, tienen los elementos históricos y que permiten desmarcarse de las posiciones que priorizan cualquiera de las dos realidades (agencia o estructura) como ontológicamente originarias, evitando así el inacabable debate sobre qué es causa y qué es efecto. Mientras Cox rechaza explicar y entender el mundo social en estos términos, los autores Bieler y Morton se centran en la dificultad de reconciliar un acercamiento en ambos, explicación y entendimiento.

“[...] más allá de esa dicotomía entre explicar y comprender, el hecho de considerar la agencia como un ser reflexivo, con ideas y pasiones, y la estructura como un ámbito cambiante y muy distinto a unas condiciones neutrales, supondría renunciar a explicar y predecir otras posiciones” (Bieler y Morton, 2001:13-14).

Las aproximaciones más convencionales (liberales) a este debate de agencia-estructura se centran en los actores, ignorando la estructura y, por tanto, las explicaciones relevantes sobre el papel constitutivo de la estructura en las capacidades, identidades e intereses de los actores (Wendt, 1987:343). Detenerse en la agencia deja al margen cómo esta se constituye a través de estructuras o cómo el propio poder agencial, según palabras de Roy Bhaskar (1979), reproduce la agencia o transforma aquellas estructuras. Dentro del institucionalismo dominante en EEUU en el campo de las Relaciones Internacionales, Krasner considera el Estado y sus intereses como “ontologías preexistentes, independientes de cualquier sociedad nacional o internacional” (Krasner, 1995:257). Frente al neorrealismo estructural de Kenneth Waltz, y en particular a su



determinismo, su carácter ahistórico, y su aproximación reduccionista a la estructura del sistema y la caracterización de los Estados (Wendt, 1987:340), la Teoría Crítica reconoce a las estructuras la capacidad de construcción social frente a la realidad dada e inmutable del neorrealismo. La Teoría Crítica demanda un reequilibrio dando más peso a la acción colectiva y su función de agencia, sin olvidar las constricciones que impone la estructura del sistema internacional que no se define en términos de anarquía.

En esta dirección, la Teoría Crítica redefine el problema de agencia-estructura que conforma el sistema internacional, el concepto de Estado, la comunidad política, el orden internacional, etc., reconociéndoles a todos ellos transformaciones históricas en términos de dominación-subordinación e inclusión-exclusión. “Esta teoría revisa críticamente las relaciones entre los actores y la estructura y trasciende de las aproximaciones tradicionales del poder” (Sanahuja, 2015:172). Cox reconoce el papel constitutivo que tienen sobre los actores, las estructuras y las relaciones sociales que operan en su seno, incluyendo “intangibles” como el conocimiento, las identidades, las preferencias de valores y otros significados intersubjetivos.

Sin embargo, y reconociendo desde los postulados neogramscianos este debate como irresoluble, se acepta que no haya una única solución irrefutable pero sí la posibilidad de utilizar con rigor estos conceptos para construir explicaciones plausibles que permitan entender cómo actúan la agencia y la estructura en el marco de las Relaciones Internacionales. Frente al problema de codeterminación en cuanto a la causalidad cabrían dos opciones. Por un lado, establecer dos momentos diferenciados en el análisis de las relaciones de causalidad. Uno, la influencia de la agencia sobre la estructura; y dos, examinar cómo la estructura constituye, y también constriñe y posibilita a los actores, y cómo define la forma en que los agentes específicos se relacionan entre ellos. Así que, en primer lugar, habría que considerar las posiciones reflectivistas que plantean la no adscripción a la agencia ni a la estructura como algo ontológicamente previo el uno respecto del otro, sino como ontológicamente distintos y separados, pero necesariamente interrelacionados de forma intersubjetiva. Así, autores como Alexander Wendt (1987) afirman que la aproximación a esta cuestión puede hacerse desde diversos ángulos. Por una parte, señalando a una de las dos unidades, sea la agencia o la estructura, como ontológicamente originaria o primigenia respecto de la otra o, por otra parte, considerando a ambas como iguales y por tanto confiriéndolas un estatus

ontológico al mismo nivel (Wendt, 1987:348; Cox, 1981). Wendt apuesta por conferir un mismo estatus ontológico a los *agentes* y a las estructuras al igual que Cox y los neogramscianos. De esta forma, pretende evitar considerar a ninguno de los dos elementos como ya dados y no problemáticos, sino que sean concebidos como interrelacionados y mutuamente determinantes (Wendt, 1987:349). Una visión que es a su vez criticada en tanto que se confunde lo que es realmente agencia y lo que es estructura.

Frente a esta disyuntiva, Colin Wight (2006) plantea que:

“en el continuo flujo de prácticas sociales, los agentes y las estructuras nunca son totalmente independientes el uno del otro. Sin embargo, la naturaleza independiente de estas curiosidades ontológicas no quiere decir que no haya diferencias entre ellas. Los agentes no son la misma cosa que las estructuras sociales. El poder agencial en un contexto social depende de la posición estructural, pero no se reduce a ella. Y las estructuras sociales tienen una manera de ser y un conjunto de poderes causales que no se reducen a los individuos sobre los que recae su actividad. Así pues, aunque pueda resultar complicado, podemos distinguir ontológica y analíticamente entre los agentes y las estructuras” (Wight, 2006:296).

Esta visión nos permite, en primer lugar, dotar tanto a la agencia como a la estructura de su propio papel y capacidades, aunque también se limiten y constriñan mutuamente. En segundo lugar, posibilita abrir un espacio a la dimensión normativa sobre cómo y de que manera, los agentes pueden incidir y contribuir al cambio de las estructuras.

Para mayor aportación al debate, desde la Teoría Crítica, Samuel Knafo (2010) examina la importancia del concepto de agencia tal como fue definido por Robert Cox. Este autor centra la identificación del problema en cómo el poder está incrustado en la estructura misma de la sociedad, dificultando a las fuerzas sociales la posibilidad de escapar a las tendencias inherentes impuestas por las estructuras. Contra las concepciones estructurales del poder, este autor concibe el poder basado en agentes que pueden servir para contextualizar las Relaciones Internacionales en diferentes términos. De ahí que según este autor el debate sobre la agencia y estructura se centre fundamentalmente en la metodología y no en la ontología. Se trata de las implicaciones que tiene el concepto de agencia para la forma en que se analizan las relaciones internacionales. Por lo tanto:

“las nociones de agencia y estructura no se refieren a dos dimensiones ontológicas de la realidad social que se necesitan recuperar, sino más bien a una cuestión epistemológica más amplia, que está en el centro mismo de la oposición entre positivismo y la Teoría Crítica” (Knafo, 2010:508).

Es sobre esta base que Samuel Knafo ofrece una relectura de la oposición de Robert Cox entre la Teoría de la Resolución de Problemas y la Teoría Crítica. Lo que hay detrás de la oposición entre la estructura y las lecturas basadas en agentes de la construcción social es el problema de la cosificación, directamente vinculado al contraste entre el positivismo y la Teoría Crítica. El problema del positivismo radica en la cosificación de la realidad social asumiendo que las dinámicas sociales son determinadas o construidas por estructuras. Al intentar generalizar ciertas conclusiones sobre las estructuras, se crea la impresión de que estas estructuras generan una lógica inherente o sesgo. “Los enfoques que adoptan tal marco presentan la realidad como algo dado” (Knafo, 2010:509).

Por tanto, Knafo, aborda el tema de la metodología a la luz de este reconocimiento de la agencia y lo que implica para la forma en que teorizamos acerca de las Relaciones Internacionales. Poner en tela de juicio lo que damos por sentado, requiere que se destaque cómo las estructuras tienen un significado diferente dependiendo de la forma en que los agentes específicos se relacionan con ellas. El concepto de agencia proporciona un rigor metodológico con el que especificar cómo las estructuras son utilizadas de manera diferente por los agentes sociales con el fin de obtener influencia sobre los fenómenos que escapan a su control (agente relacionado) y para determinar qué potencia en este proceso (cambio social). Este enfoque de la agencia es necesario para el proyecto de la Teoría Crítica porque sin el rigor metodológico que proporciona, es decir, sin leer todos los procesos sociales en términos de agencia, no hay nada que nos impida caer en la mirada cosificadora del positivismo (Knafo, 2010:509).

Este argumento permite introducir el contexto histórico en este debate y los tiempos de larga duración (Braudel, 1985), en contraposición con los eventos puntuales carentes de perspectiva histórica para ser interpretados. Esto explica la capacidad analítica del MEH y por qué Robert Cox reconoce en la agencia una identidad y unas ideas que pueden influir o moldear sus intereses y, con ello, sus acciones. La estructura se conformará con las condiciones materiales, compuestas por elementos objetivos y difícilmente

cambiantes, además de sus propias identidades, ideas y valores conformados a lo largo del tiempo que determinan y condicionan a los propios agentes.

“En una estructura histórica interactúan tres elementos recíprocamente: las ideas, entendidas en los dos sentidos, tanto como significados intersubjetivos o nociones compartidas de relaciones sociales, como imágenes colectivas del orden social; las capacidades materiales, que se refieren a los recursos más tangibles; y las instituciones, que son una amalgama de los dos elementos anteriores” (Bieler y Morton, 2001:22).

De este modo, las estructuras se entienden con más elementos que los puramente descriptivos, más allá de las capacidades materiales tangibles, ya que se incluye “el subconsciente colectivo y las ideas y autopercepciones que las sociedades construyen a lo largo del tiempo” (Caballero y Aín, 2012:10).

Así, siguiendo a Robert Cox,

“las estructuras están formadas por las actividades colectivas humanas a lo largo del tiempo. Las estructuras moldean, uno por uno, los pensamientos y las acciones de los individuos. El cambio histórico es entendido como la relación recíproca de las estructuras y los actores” (Cox, 2001:21).

Esto es, un proceso bidireccional entre agencia y estructura que en su interrelación determina los derroteros históricos. Por tanto, se constata a su vez que esta manera de abordar el debate agencia-estructura, además de permitir la reflexión teórica y el análisis descriptivo, posibilita entender las valoraciones normativas y de cambio en el transcurrir de la historia.

Trasladar este debate al proceso de transnacionalización impulsado desde la Escuela de Ámsterdam<sup>21</sup>, supone reconocer, tal y como afirman autores como Overbeek (2003), que en el problema de agencia-estructura se requiere no solo definir la función de agencia del resto de los actores sociales y así evitar el estatocentrismo, sino también reflexionar sobre la aparición de una clase dominante transnacional. Esto plantea dos tipos ideales de formas de Estado en el contexto de globalización: los abiertos a la liberalización y los que se oponen, así como las posibilidades de las fuerzas contra-

---

<sup>21</sup> Los máximos exponentes de esta corriente son Kees Van der Pijl y Henk Overbeek. Ambos autores que se han cuestionado el surgimiento de la Unión Europea y su relación con la constitución de las élites transnacionales, la estructura del capital financiero y la ideología neoliberal.

hegemónicas y las de un orden pos-hegemónico (lo transnacional) que se desarrollará posteriormente. Ante lo cual:

“[...] hay que preguntarse cómo surgen las relaciones transnacionales, examinar cómo son las identidades de los actores transnacionales y cómo se constituyen sus intereses a través de la estructura más allá de lo nacional” (Overbeek, 2003:116).

Emerge así una conceptualización dicotómica de las empresas transnacionales (en adelante ETN) como actores frente a los agentes estatales, una concepción plural y ahistórica de la relación Estado-mercado en el que Estados y mercados se ven como entidades separadas y opuestas (Underhill, 2000). Para Baastian Van Apeldoorn (2004) las evoluciones teóricas en general, se centran tanto en los actores que se terminan marginando las relaciones transnacionales, como estructura (en particular como estructuras socioeconómicas). Los avances, por tanto, se limitan a un determinado conjunto de actores dentro de una sociedad civil global. Junto a ella se esboza una conceptualización alternativa de las relaciones transnacionales que busca trascender estos límites y que a menudo no aparece dentro de la corriente institucional (Risse, 2002).

“Para comprender a los actores transnacionales (más allá de si buscan beneficios o no) y el papel de su agencia, es preciso tener algún entendimiento del nivel estructural en el que se mueven” (Apeldoorn, 2004:150).

### *2.3. Transnacionalización*

Las estructuras internacionales superan los condicionamientos del tiempo y el espacio y provocan nuevas interdependencias, conformando una sociedad nueva (del Arenal, 2002; 2009). Se “crean vínculos y espacios transnacionales” (Beck, 1998:30), destacando estos últimos como un aspecto constitutivo de la globalización de finales del siglo XX y diferente de otras etapas globalizadoras anteriores. Al igual que Held (2005) y del Arenal (2009), Beck destaca una globalización que integra la “translocalización” del trabajo, la comunidad y el capital, la reconfiguración del poder del Estado-nación, la transnacionalización de los riesgos, la internacionalización de las culturas y la reconfiguración de los actores transnacionales. Los cambios en las dinámicas globales superan los espacios locales y nacionales, por lo que los Estados ya no pueden aislarse a la hora de afrontar sus procesos políticos y económicos (Latouche, 2003). Las fronteras

son cada vez más difusas y porosas y las dinámicas económicas, políticas y sociales adquieren un carácter transnacional donde las soluciones nacionales no son suficientes.

Estos cambios se acrecientan a partir de la Segunda Guerra Mundial. Tras finalizar la misma, la internacionalización del capital se reanudó gracias al respaldo de EEUU y la puesta en marcha de un nuevo concepto hegemónico de control, que Keer Van der Pijl (1984) denominó, “el liberalismo corporativo”. Siguiendo a este autor, este concepto supone:

“un compromiso entre capital y trabajo y una síntesis entre las fracciones industriales y financieras de la burguesía estadounidense, clase trasatlántica que se unificó en su extensión por la región atlántica durante la Guerra Fría. Cuando el sistema liberal corporativo entró en crisis, el capitalismo global entró a su vez en una fase de transnacionalización sostenida, tanto de la producción como de las finanzas” (Van Apeldoorn, 2004:151).

Frente a la perspectiva que ofrece el poder estructural en la disciplina de las Relaciones Internacionales y como complemento preciso al concepto de Estado de Robert Cox, destacan dos aportaciones. Por un lado, la aproximación que hace Stephen Gill (2008) a través de tres conceptos –neoliberalismo disciplinario, nuevo constitucionalismo y la civilización del mercado– y, por otro, la Escuela de Ámsterdam que define lo transnacional con una concepción de multinivel. En primer lugar, Gill se refiere a las estructuras históricas constitutivas para definir el proceso de globalización. Para ello considera tres estructuras. En la primera de ellas, el autor categoriza el “neoliberalismo disciplinario” para explicar la superposición de la esfera pública y privada, el plano local y transnacional de los mismos, así como los ámbitos macro y micro de la agencia que se ejerce, siempre al servicio de los intereses de un bloque histórico transnacional. Según este autor:

“el poder estructural y conductual combinado con el poder del capitalismo panóptico<sup>22</sup>.”

---

<sup>22</sup> Este término hace referencia al diseño arquitectónico carcelario que el filósofo Jeremy Bentham ideó a finales del siglo XVIII. El objetivo de la estructura panóptica es permitir a su guardián, oculto en una torre central, observar a todos los prisioneros, reclusos en celdas individuales alrededor de la torre, sin que estos puedan saber si son observados. El efecto más importante del panóptico es inducir en el detenido un estado consciente y permanente de visibilidad que garantiza el funcionamiento automático del poder, sin que ese poder se esté ejerciendo de manera efectiva en cada momento, puesto que el prisionero no puede saber cuándo se le vigila y cuándo no. Este dispositivo debía crear así un “sentimiento de omnisciencia invisible” sobre los detenidos. El filósofo e historiador Michel Foucault, en

Una mirada vigilante sobre el sistema siempre presente, internacionalizando de esa manera y reproduciendo normas y valores referidos al papel del individuo, el mercado, lo público y lo privado y las relaciones de intercambio” (Gill, 2014:34).

En referencia a la segunda estructura, el “nuevo constitucionalismo”, introduce al sistema mundial en un proceso institucionalizador en el nivel macro del poder, donde se reestructura el Estado y sus funciones a través de las normas legales o “semilegales” de organismos multilaterales. Todas estas normas adoptadas por los Estados y emanadas desde estos organismos conforman una gobernanza alimentaria global cada vez más amplia y al servicio del neoliberalismo, a la vez que reducen el espacio político. Esta regulación se extiende cada vez más a la vida económica y social desde el espacio transnacional, fuera de los ámbitos de soberanía nacional, control y rendición de cuentas democrática de los Estados sobre la alimentación. En la tercera estructura, el autor se refiere a la “civilización del mercado” como un proceso contradictorio donde la ideología neoliberal busca al mismo tiempo que la integración a través del mercado, lógicas de desintegración y exclusión social (*ibíd.*:35). Es decir, mientras el neoliberalismo busca, a través del mercado único, integrar a todos los países bajo un mismo sistema, propicia nuevos paradigmas que obligan a adecuar la estructura del Estado hacia la racionalización (eficacia y productividad). Las necesidades dejan de ser un derecho para interpretarse como un simple gasto. Para minimizar los costes, se impone la vía de la privatización y la desregulación, lo que en la actualidad constituye un prerrequisito para aumentar la competencia potencial en los mercados y así, restaurar la supuesta eficiencia perdida. Solamente el mercado parece poseer la virtud de asignar eficazmente los recursos y fijar el acceso. De este modo, en el plano ideológico discursivo se han difundido concepciones de eficiencia y privatizadoras en función del supuesto de que la administración privada es la mejor en última instancia y que, por lo tanto, el ajuste es la única salida<sup>23</sup>.

En segundo lugar, la Escuela de Ámsterdam define lo transnacional como fenómeno que “se extiende a través, y por lo tanto vincula al igual que trasciende, diferentes niveles territoriales”. Lo transnacional incluye “Estado, supra-Estado y sub-Estado” en

---

su obra *Vigilar y castigar* (1975), estudió el modelo abstracto de una sociedad disciplinaria, inaugurando una larga serie de estudios sobre el dispositivo panóptico.

<sup>23</sup> Bajo la economía ortodoxa (marcada por “el pensamiento único”) se defiende la alegación de que las medidas que se adoptan son las únicas posibles. No habría otro curso de acción alternativo. Por tanto los problemas sociales que crean son inevitables.

una concepción multinivel en la que también tiene cabida los fenómenos no territoriales (Anderson, 2002:16; Overbeek, 2003:4).

En el nivel de “por encima” o “afuera” de los Estados, no se trata de pensar que la actuación o lo que es lo mismo, el papel de agencia de los actores transnacionales no tiene lugar en ningún contexto nacional sino en varios contextos nacionales simultáneamente. Así que, por definición, “las fuerzas sociales transnacionales no operan al margen de los Estados sino dentro de diferentes Estados al mismo tiempo” (Apeldoorn, 2004:148). Inspirado en Antonio Gramsci, Apeldoorn reconoce la eficacia de los orígenes éticos y culturales en la acción política (economicismo histórico) así como una relación recíproca entre la estructura (relaciones económicas) y la superestructura (esfera ético-política), además de existir un potencial por considerar Estado-sociedad como entidades constituyentes de un orden mundial. Por ello y para explicar las relaciones transnacionales, la Escuela de Ámsterdam y el propio autor sugieren hacerlo en términos tanto de estructura como de agencia frente a otras aproximaciones.

Los estudios de Apeldoorn (2004) tratan de teorizar lo transnacional más allá de lo que actualmente ofrece el discurso institucional de las Relaciones Internacionales, colocando la perspectiva de las relaciones transnacionales dentro de un contexto más amplio. En este sentido, la estructura de poder del capital transnacional, siguiendo a este autor, tiene dos dimensiones: la material (capacidad) y la ideológica (propósito). Aunque muy interrelacionadas entre sí, la dimensión material se refiere a la mayor opción de salidas de capital (movilidad transnacional) que la que se posibilita a través de las fronteras (Apeldoorn, 2004:152). Siguiendo a Wallerstein (1974, 1979), se puede decir que el poder del capital transnacional no mantiene una coincidencia territorial entre Estado y Mercado (Murray, 1975). Por otro lado, la dimensión ideológica del capital transnacional debe concebirse como un ejercicio de poder de clase –colectivo– (Van Apeldoorn, 2002). Esto hace referencia al proceso de formación de clase transnacional que se explica en el siguiente epígrafe.

En esta lógica, Robert W. Cox defiende la Teoría Crítica por preguntarse acerca de la evolución de las formaciones sociales que se producen con el tiempo y que hacen posible que el sistema internacional pueda asentarse en cada época en unidades de base



diferentes a los Estados, reconociendo cambios estructurales profundos en la geopolítica mundial (Cox, 1996). De ahí que desde la Teoría Crítica se asigne una primacía a la producción<sup>24</sup> y se considere, en una época dada, una influencia decisiva del modo de producción<sup>25</sup> en el sistema internacional<sup>26</sup>.

Apeldoorn (2004) conecta con este dinamismo (materialismo histórico) poniendo el acento tanto en el origen social del poder como en las estructuras (económicas) transnacionales, mientras reclama el papel de agencia para una clase social ad hoc. Esta perspectiva de clase parte de que el espacio de las relaciones internacionales ha estado estrechamente ligado a la expansión de la economía mundial capitalista desde el principio al mercado mundial y, por lo tanto, encajado dentro y formado por las relaciones sociales transnacionales que crecen fuera de ese capitalismo globalizado. Esta definición trae la dimensión estructural a un primer plano. A diferencia de otros enfoques donde se prioriza la agencia, el materialismo histórico enfatiza las estructuras en virtud de las cuales ciertos actores existen. Por esta razón, Van der Pijl se refiere a “socialización de mercado” como las relaciones de producción transnacional entre personas sin relación directa. Unas relaciones que se dan en:

“estructuras profundas (escondidas) pero que sin embargo tiene asignados recursos, personas y grupos en función de sus roles, con poder real para influir (restringir y habilitar) la agencia (clase) de grupos sociales específicos” (Van der Apeldoorn, 2004:148).

Las relaciones transnacionales, por tanto,

“son estructuras que vinculan la vida social a través de las fronteras, incluidas aquellas que no tienen un contacto directo, como es el caso de la clase transnacional capitalista,

---

<sup>24</sup> Con respecto a la producción, la transnacionalización significaba una solución para el capital, que en esos momentos atravesaba una época de deterioro de la rentabilidad, disminución de la productividad y estancamiento de la demanda. Como respuesta, se adopta una estrategia denominada “spatial fix” por la que optaron muchas firmas y que consistía en mejorar la negociación de la mano de obra, cambiando el equilibrio de clase a favor de la empresa, al tiempo que una parte del capital salía de la regulación nacional (Harvey, 1989:183). En parte, esto explicaría la reestructuración del poder (estructural) en la política económica global a finales del siglo XX (Gill y Law, 1993).

<sup>25</sup> Se contempla la producción en el sentido amplio, no solo económica. Las ideas, normas e instituciones son tan parte de la producción como la industria y el sistema financiero (Cox, 1993).

<sup>26</sup> Las relaciones políticas que establece la teoría política de Gramsci giran en torno a la sociedad civil y la ética e ideología con la producción, sin aparente conexión sobre las relaciones internacionales. Si bien el autor no desarrolla su trabajo en esta disciplina, su pensamiento permite entender el significado de la organización internacional.

con una estrategia que ha construido políticamente para alcanzar la hegemonía. Para ello se necesita la agencia, para reproducir la normativa (regla) de clase como una estructura. De ahí la existencia de foros internacionales donde esta clase se socializa y busca concertar y cohesionar puntos de vista” (*ibíd.*:152).

Estas élites, a pesar de ser claves, no deben desvincular su agencia de las fuerzas sociales que operan a través de las organizaciones sociales, dado que son vehiculares en la estrategia del proceso de formación la clase transnacional –clase social y medio de organización– (Van Apeldoorn, 2002). Las élites no son los únicos actores relevantes o que reclaman la primacía de las relaciones sociales de producción transnacional: las organizaciones de la sociedad civil (OSC) forman parte de la misma estructura que se constituye a partir de los procesos de transnacionalización del capital y de la formación de clase transnacional. De hecho, si se analiza la agencia de varios actores transnacionales se observa que dentro de la gobernanza global es necesario tener en cuenta el poder estructural del capital transnacional. Un poder que se reconoce también en aquellos actores que promocionan agendas exitosas para propiciar el cambio como son los movimientos transnacionales muy politizados, que solo pueden entenderse en un contexto de capitalismo globalizado.

El propio Estado, bajo la perspectiva de Van der Pijl se observa como:

“una estructura que se reproduce y transforma en función de las redes sociales transnacionales. Esta estructura viene determinada por la expansión del capitalismo, engendrando una regulación (mecanismos de control) que responde a los intereses de la clase transnacional y se mueve dentro de un espacio social constituido donde el Estado lucha por la hegemonía” (Van der Pijl, 1995:40).

Por tanto, la expansión del liberalismo implica una transnacionalización del Estado-sociedad a su vez incrustado en un mercado capitalista mundial. Esto se traduce en que ya no es factible analizar la política nacional en un contexto nacional, ya que no se puede entender la política internacional fuera de un contexto de sociedad nacional transnacionalizado.

Si el surgimiento de las relaciones capitalistas transnacionales prolifera en la economía mundial debido a la fragmentación territorial de la soberanía (Wallerstein, 1974), cabe pensar que la desterritorialización de las finanzas globales es un fenómeno constitutivo

de este proceso. Un fenómeno que afecta a personas en lugares muy distintos, con identidades muy ligadas a la entidad territorial del Estado, con aspiraciones políticas que solo su Estado legitima políticamente (Schmitter, 1991). Por lo tanto,

“frente al debilitamiento que este proceso de transnacionalización haya podido generar en el papel del Estado, los Estados mantienen la legitimidad. No solo los medios de coacción, también los aparatos institucionales e ideológicos para que el consentimiento sea organizado y repartido. Esta relevancia del Estado es utilizada por la clase transnacional como respaldo y proyección internacional para su propia formación” (Van der Pijl, 1995:42).

En este sentido, la ventaja de EEUU en la década de los noventa, antes que concluir en una hegemonía del neoliberalismo transnacional (Gill, 1990), pudiera significar a su vez un continuo declive estructural (Wallerstein, 2003). Es decir, al perdurar el Estado y el sistema de Estados como actores relevantes en el sistema, cualquier unidad dada entre Estados puede reproducir una particular configuración de fuerzas sociales y política transnacional. Tras el colapso de la URSS, ante la ausencia de una amenaza común a la libertad capitalista, los Estados liberales se unieron bajo una hegemonía transnacional, caracterizada por una transnacionalización acelerada de capital e ideológicamente marcada por un persuasivo discurso de globalización neoliberal. Algo que con el cambio del milenio y bajo la perspectiva de una profunda crisis global del capitalismo, ha llevado a considerar el capital transnacional y el neoliberalismo como partes de un mismo problema (Van Apeldoorn, 2004).

Estos procesos de transnacionalización explican y constituyen uno de los rasgos fundamentales de la estructura de la globalización. Este fenómeno ha configurado un cambio orgánico en las organizaciones humanas, los significados culturales, las relaciones entre los Estados y las estructuras de agencia (desplazamiento y difusión del poder). Un cambio que desde la Teoría Crítica se afronta con una imagen más amplia, de conjunto, que cuestiona las instituciones y el orden social en función de su origen (Cox, 1996) y que, tal y como se ha mencionado, conecta con el concepto de lo transnacional desarrollado desde la Escuela de Ámsterdam.

### *2.3.1 Formación de la clase transnacional*

La contribución específica del enfoque elegido radica en lo que se concibe como un

proceso de formación de la clase transnacional. Para autores como Apeldoorn (2002), resulta un argumento central considerar que:

“a medida que se forma la clase transnacional, las instancias de la agencia de la clase transnacional se convierten en importantes vectores de política global contemporánea que ponen el foco en las luchas de la clase capitalista, luchas entre fracciones rivales que pueden denominarse, que luchan por la hegemonía dentro de la burguesía, y posteriormente sobre otros grupos sociales” (Apeldoorn, 2002:112).

Ya sea en el ámbito europeo o dentro del espacio atlántico, la agencia de la clase transnacional engendrada por los procesos regionales y globales de la formación de la clase transnacional se ha convertido en un concepto neoliberal de control que busca deshacer el compromiso de clase alcanzado en la posguerra, a la vez que reestructurar las relaciones sociales en favor de la empresa privada e intereses de la propiedad. El concepto neoliberal de control debe ser visto como:

“una articulación hegemónica de las visiones del mundo de los sectores industriales más transnacionalizados, así como de un capital financiero global liberalizado, y como tal diseminado a través de la agencia de esta clase capitalista transnacional a través de foros de élite” (Apeldoorn, 2002: 55).

Debido a un contexto de crisis del liberalismo corporativo, “el capitalismo global entró en una nueva fase de transnacionalización sostenida y global tanto productiva como financiera” (*ibíd.*:56). En relación a la producción, fue una respuesta a la crisis de acumulación por la que muchas grandes empresas optaron, ya que el capital se enfrentaba a una pérdida de la rentabilidad, disminución de la productividad, así como el estancamiento de la demanda. Esto supuso dar salida parcialmente al capital de regulación nacional que se había llegado a considerar como una carga para mejorar su capacidad de negociación con la fuerza de trabajo y para cambiar el equilibrio de clases. Esto apunta a la crítica que desde el poder estructural se hace al capital transnacional y que afectó a la mayor parte de la reestructuración de la economía política mundial a finales de siglo XX (Gill y Law, 1993).

Para cambiar esta estructura y difusión del poder y, en definitiva, promover una nueva forma de multilateralismo, se considera necesario no solo una regulación horizontal entre las élites estatales sino también establecer las interacciones necesarias para ordenar una sociedad global. Para lo cual, es preciso un mayor protagonismo de las

fuerzas sociales anti-hegemónicas que contrarresten la posición dominante de los Estados en el proceso de la globalización, construyendo alianzas y coaliciones con la variedad de movimientos sociales existentes (la llamada “globalización desde abajo” (Falk, 2002) que se desarrolla más adelante.

La securitización surge como reacción al proceso de transnacionalización y en la línea de las interacciones necesarias para ordenar la sociedad global. Frente a los nuevos factores de riesgo en el escenario global se definen nuevos marcos de seguridad que van a condicionar no solo el ámbito multilateral, también en el ámbito nacional, la agencia de los Estados frente al Mercado.

### *2.3.2 Securitización*

Desde finales de los años setenta se incrementa la desregulación y liberalización económica, financiera y comercial, creando un sistema internacional de mercados sin apenas control internacional. A través del proceso de transnacionalización impulsado por el fenómeno de la globalización, la securitización y la financiarización se hacen explicativas en las relaciones internacionales y la economía mundial. En este epígrafe se hace una aproximación a cómo surge el proceso de securitización frente a un riesgo, para generar seguidamente una amenaza y la posibilidad de desplazarlo lejos del control democrático nacional, justificando la adopción de medidas que incluso vulneran las garantías establecidas, incluida la movilización de recursos (Verdes-Montenegro, 2015:112). Autores como Kees Van der Pijl (2016) coinciden en que las Relaciones Internacionales son una disciplina securitizada dada la reiterada presencia que durante las décadas de los ochenta, noventa y primera década del siglo XXI, tiene la seguridad en la disciplina.

En la sociedad internacional los riesgos son una amenaza a la seguridad humana, adquiriendo una dimensión en la que ya no resulta posible controlar los potenciales daños a los que se enfrenta el planeta (Beck, 2007). Estos riesgos globales se han convertido en una cualidad inherente al actual proceso globalizador (Giddens, 2000). No solo trascienden los conceptos tradicionales que separan las dimensiones “locales”

y “globales”, también, siguiendo a la Escuela de Copenhague<sup>27</sup>, los riesgos globales han servido para “securitizar” las nuevas formas de interconexión (Verdes-Montenegro, 2015:112). La falta de control adicional ha beneficiado a la clase transnacional, ya que persigue intereses encontrados ante funciones tan vitales como la de alimentar a todos los habitantes.

En esta dirección, la propuesta de Saskia Sassen (2007, 2008, 2010) analiza, por un lado, la globalización desde una dinámica “global”, constituida por los papeles y las prácticas de las diversas instituciones globales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), los mercados financieros internacionales, los tribunales penales internacionales, etc. Por otro, se refiere a la dinámica que surge dentro del espacio y las instituciones nacionales que conectan y articulan múltiples escalas nacionales y locales de procesos y actores. Para otros autores se impone la sobredimensión de instituciones a su vez participantes en la consolidación de una economía global de mercado, la división internacional del trabajo, la conformación de un sistema internacional de estados nacionales:

“Una estructura formal que converge con una estructura informal que refleja los diferentes niveles de poder económico y político reales, y que subyace a los procedimientos formales de la toma decisiones” (Giddens, 1999:68).

Ambas dimensiones ayudan a definir las directrices políticas de los Estados y a legitimar ciertas instituciones y prácticas a nivel nacional, que al fin y al cabo reflejan las orientaciones favorables a las fuerzas sociales y económicas dominantes, es decir, la naturaleza capitalista de la sociedad.

En la década de los noventa han proliferado nuevas nociones de seguridad –compartida, ambiental, ecológica, societal, planetaria, comprehensiva, humana– que responden a la emergencia de nuevos factores transformadores del escenario global. Desde la percepción de nuevas amenazas globales de naturaleza cambiante no necesariamente relacionadas con el “omnipresente” núcleo militar; a la existencia de diferentes

---

<sup>27</sup> La denominación de Escuela de Copenhague fue utilizada a partir de los años noventa, principalmente por el autor Bill McSweeney (1996, 1998 y 1999). Utilizando una perspectiva sociológica, esta escuela integra a los investigadores que trabajaban en el Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague y que en 1985 elaboraron una investigación sobre la seguridad europea. Véase además: Wæver (1987); Wæver, Lemaitre y Tromer (eds.) (1989); Buzan et al. (1990); Wæver et al. (1993); Buzan et al. (1998).

destinatarios o referentes de la seguridad (personas, grupos de personas o Estados, entre otros); pasando por la ampliación del campo semántico de la noción dominante considerando unidades mayores y menores que el propio Estado; hasta cierta aproximación hacia la dimensión política característica de las definiciones propias de Estados del Tercer Mundo (Grasa, 1995).

Por otro lado, una de las aportaciones que más debate ha suscitado ha sido la Teoría de la Securitización que formuló a lo largo de los años noventa la Escuela de Copenhague. Los autores Ole Wæver, Barry Buzan y Jaap De Wilde (1998) publicaron a finales de la década de los noventa un nuevo marco de análisis que pretende dar respuesta a:

“qué hace que un asunto determinado sea considerado como una cuestión de seguridad, es decir, cómo un asunto pasa de ser un asunto político ordinario y adquiere una naturaleza diferente y específica que se considera como una amenaza para la seguridad” (Verdes-Montenegro, 2015:114).

Para la Escuela de Copenhague, la seguridad supone desplazar la política a un ámbito que se encuentra más allá de las reglas de juego establecidas, al enmarcar, identificar o definir un asunto como “amenaza” y por lo tanto como una cuestión “especial” que se sitúa fuera o más allá del juego político ordinario y que por ello requiere medidas excepcionales. Las implicaciones son inmediatas dado que se desplaza una cuestión de la esfera pública sometida al debate y del control democrático ordinario hacia una nueva dimensión. Al dotar a ciertas cuestiones de amenaza con carácter prioritario en la agenda política, se considera admisible y/o justificada la vulneración de determinados procedimientos y garantías. Al mismo tiempo, esto supone una movilización y/o asignación de recursos excepcionales para darle respuesta, pudiendo ser éstos tanto de índole económica como política o jurídica (Wæver *et al*, 1998).

Ciertos debates de la sociedad internacional se han securitizado como reacción a la transnacionalización. De esta forma, ciertos asuntos han adquirido una naturaleza diferente adoptando la percepción de una amenaza para la seguridad. Las relaciones internacionales de estos asuntos se transforman y concretan en el término seguridad, adquiriendo un carácter prioritario en la agenda internacional. Se recoge, por tanto, la definición referida por la Escuela de Copenhague sobre la seguridad en tanto se considera como un:

“desplazamiento de la política a un ámbito que se encuentra más allá de las reglas de juego establecidas, más allá del juego político ordinario y que por ello requiere medidas excepcionales” (Verdes-Montenegro, 2015:116).

Esta vulneración de procedimientos se percibe de manera concreta en el escenario político de carácter democrático, por lo que la opción óptima a largo plazo es que cualquier asunto, se “deseuritice” para volver a recuperar el control perdido y someterlo como cualquier política pública a la rendición de cuentas y los procesos decisionales convencionales (Wæver, *et al.*,1998). Así que cuando un actor securitizador —el actor que promueve la securitización— decide impulsar la securitización mediante la identificación, definición o resignificación de un hecho como una amenaza, especialmente cuando ésta es de carácter existencial como la alimentación, dicho actor no solo se atribuye la responsabilidad de acabar con ella, sino que, a su vez, existe una responsabilidad en la gestión de la creación de la amenaza (Verdes-Montenegro, 2015:117). En este sentido, se recoge el referente central de la seguridad que la Teoría Crítica propone sobre la persona, base irreductible de la seguridad y donde la protección de la persona deriva no solo de la seguridad del Estado sino también del acceso individual a los recursos que le permiten disfrutar de una adecuada calidad de vida (Cox, 1990).

### 2.3.3 Transnacionalización de las finanzas

La financiarización de la economía promovió el interés de los mercados financieros nacionales por integrarse en un mercado financiero global (Epstein, 2005:3). Esto hizo que los beneficios empresariales y los ahorros privados (entre ellos, de la seguridad social privatizada) como las reservas monetarias de todos los países, se dirigieran a un único mercado global de títulos financieros, encargado de distribuirlos en el mundo conforme a sus propios criterios de rentabilidad. EEUU fue y es el país que más se ha beneficiado de la estructura de las finanzas internacionales desde que concluyó la Segunda Guerra Mundial y el sistema de BW comenzó su andadura. Su posición de privilegio se ancla en el monopolio del dólar, la única moneda en el mundo que ha permitido a un país desarrollar una política económica sin condicionamientos multilaterales. La única que, a su vez, hace que el sistema de finanzas internacional tenga una estructura altamente asimétrica (Strange, 1985, 1999; Sanahuja, 2012) ya que



EEUU puede mantener grandes déficit y financiarlos a través de deuda denominada en su propia moneda a bajos tipos de interés. Igualmente, el poder extraer derechos de señoreaje<sup>28</sup> de su monopolio en la emisión de la moneda de reserva internacional, también supone un indicador de su hegemonía, ya que ese país logra imponer a otros parte de los costes de mantener esa ventaja. Esto ocurre cuando el resto de los países dependen de los déficit de EEUU para el crecimiento de sus reservas, ya que el crecimiento de sus pasivos condiciona la estabilidad de la economía mundial. La UE por su parte se aseguró su propia moneda para protegerse, al menos en parte, de esas dinámicas.

El desorden monetario y financiero del sistema internacional tiene, por tanto, una mayor relación con el comportamiento de hegemonía de EEUU y en menor medida con la UE, que con responder al interés general. El equilibrio precario del monopolio del dólar frente a la alternativa del euro desata una crisis provocada por un cambio en la estructura de las finanzas internacionales donde la pérdida de peso de EEUU supone una pérdida de capacidad para extraer derechos de señoreaje y la obligación de financiarse afín a la realidad de su comercio exterior. En todo este proceso, los actores, al ser las autoridades monetarias, se han visto condicionados a asumir el mayor peso de los operadores privados y de los mercados en la creación de crédito a pesar de seguir ejerciendo autoridad en la materia. Esto no solo facilitó que EEUU abriera las economías de otros países a los capitales de Wall Street, también provocó el debilitamiento de los mecanismos creados en BW para asegurar la estabilidad de la economía y las finanzas internacionales, y la irrupción y fortalecimiento de actores privados. Todo ello ha significado un aumento del poder de los mercados respecto al Estado y la aparición de un “capitalismo de casino” dominado por la incertidumbre, la

---

<sup>28</sup> “Los derechos de señoreaje hacen referencia a la acción del Estado que consiste en la fabricación de dinero para ponerlo en circulación en la economía. Antes se fabricaban billetes según la cantidad de metales preciosos que se extraían de la mina. Digamos que por cada onza de oro se podía fabricar cien nuevos billetes de un dólar, que se entregaban al minero para que éste adquiriera los bienes que satisficieran sus gustos, necesidades o preferencias. Fabricar más dinero que no tuviera respaldo en oro se consideraba un fraude. Además, durante casi dos siglos esta actividad la realizaba un agente privado, quien estaba a cargo de la Casa de Moneda. Si el poseedor de billetes quería en algún momento, recuperar el metal precioso no tenía más que ir a la Casa de Moneda. Pero desde 1944, por el Acuerdo Bretton Woods bajo la influencia de John Maynard Keynes, se eliminó la regla de emisión respaldada en oro y cada país podría emitir billetes bajo sus propios criterios. Muchos gobiernos tomaron a la maquinita que fabrica billetes como una fuente inagotable de recursos monetarios y provocaron devaluaciones, hiperinflaciones y destrucción de sus economías y las de sus vecinos” (Arce y Martínez, 2000:47).

volatilidad y el desgobierno (Store, en Lawton, Rosenau y Verdun, op. cit., 2000:19-37).

El comportamiento de estos dos gigantes regionales ha promocionado la creación de una nueva arquitectura financiera internacional que ha desplazado a los bancos comerciales, y sus mecanismos de financiación hacia los mercados de futuros<sup>29</sup> y derivados<sup>30</sup>. En distintos ámbitos, este cambio cobra una mayor relevancia al considerarse una serie de productos (también los alimentos) como activos financieros. El desarrollo del sistema financiero, tal y como se ha mencionado, está vinculado a las relaciones de un capital transnacional, fruto de la fragmentación territorial de la soberanía de los Estados, que han fomentado la máxima desterritorialización de las finanzas globales. La privatización, desregulación y considerar el Mercado como el espacio que asigna los recursos y ajustes de acceso de un modo más eficiente ha favorecido una civilización (Gill, 1990) donde el capital transnacional se mueve en plena libertad a través de los enclaves corporativos y de la socialización de élites en todo tipo de foros transnacionales (Van der Pijl, 1998) y donde los altos ejecutivos de las ETN, líderes de opinión política o élites de la política globalizadora que el capital transnacional busca captar se reúnen para intercambiar ideas y, si es posible, establecer una estrategia común. Estos vínculos transnacionales han alcanzado gran profundidad en la economía mundial, llegando a afectar la vida diaria de la población, mercantilizando su vida social, ampliando la relación con el capital de un modo global (Van der Pijl, 1998:98), dando lugar a una novedad asociada al proceso de globalización, la financiarización.

Esta financiarización de la economía ha abierto nuevos campos para la acumulación de capital también en el sector agroalimentario; ha reformado las empresas

---

<sup>29</sup> Mercado en el que puede formalizarse un contrato para el suministro de mercancías o activos financieros en una fecha futura determinada previamente. Se negocia a través de un organismo intermediario (Cámara de Compensación); su objetivo es proporcionar liquidez y seguridad, por lo que pocas veces se llega a la entrega física del bien. Existe la posibilidad de abandonar antes del vencimiento del contrato; es un mercado transparente que ofrece información diaria de los precios y las pérdidas y ganancias se realizan diariamente y a la anulación o a la expiración del contrato (Congdon y McWilliams, 1976).

<sup>30</sup> Un derivado puede utilizarse con dos propósitos: uno, evitar riesgos y garantizar la cantidad de un producto o su valor; dos, especular para conseguir beneficios. Resulta difícil en la práctica saber cuál de estos dos propósitos persigue un comerciante. En lo que respecta a los mercados de productos alimenticios agrícolas, la FAO detectó que sólo el dos por ciento de todos los contratos de futuros se materializan en la entrega de la mercancía. Es decir, que para la mayoría de los inversores, el comercio de futuros persigue el segundo propósito (Mascareñas, 2012).

agroalimentarias de manera que responden más a las demandas de los accionistas; y ha transformado las prácticas cotidianas de alimentación y provisión social. Estos tres procesos, aunque importantes por derecho propio, están interconectados y se refuerzan mutuamente. La compleja interacción de la financiarización en el sector agroalimentario conlleva tres implicaciones importantes para la sostenibilidad social y ecológica a largo plazo del aprovisionamiento alimentario y agrícola: exacerba los desequilibrios existentes de poder y riqueza en el sistema alimentario; aumenta las vulnerabilidades económicas y ecológicas dentro de los sistemas agroalimentarios; y evoluciona de manera que impide y disminuye las demandas colectivas de cambio y resistencia (Clapp e Isakson, 2018). En conjunto, estas implicaciones más amplias de la financiarización en el sector agroalimentario presentan un desafío directo a la capacidad de los sistemas alimentarios de proporcionar medios de vida y seguridad alimentaria a largo plazo.

El sistema financiero ha encontrado, por tanto, en el fenómeno de la globalización la cobertura necesaria para desarrollar tanto su poder relacional como estructural. A continuación, se explica esta interacción desde los distintos debates teóricos.

#### *2.4. El fenómeno de la globalización y sus diferentes aproximaciones*

Debido a su gran complejidad, multidimensionalidad, alcance geográfico y constante transformación, el concepto de globalización ha sido y es objeto de debate académico entre diversos autores desde diversas perspectivas (Barañano, 2008; Beck, 1998; Giddens, 2000; Held *et al.*, 1999; Held y McGrew, 2003; Held, 2004; Sanahuja, 2008; y Strange, 2001; Laïdi, 1998). Hay quienes consideran la globalización como un cambio de modelo que incluso supera las dimensiones de las relaciones internacionales. Para el francés Zaki Laïdi (1998), la globalización es un fenómeno de desarrollo e incremento de las interacciones que se realizan trascendiendo las fronteras. Diferente a la internacionalización, la universalización, la mundialización (del Arenal, 2002, 2009) y la liberalización, aunque sea deudora de todos esos procesos, la globalización supera el espacio y el tiempo y se caracteriza como un movimiento en que las sociedades renegocian su proximidad geográfica bajo su forma territorial (el fin de la geografía), simbólica (la pertenencia a un mismo mundo) y temporal (la simultaneidad) (Laïdi, 1998). Las nuevas tecnologías del transporte y de la comunicación han alterado profundamente esta relación y han reducido el significado de las distancias hasta hacer

común la metáfora de que “el mundo se encoge”. Es lo que Harvey ha llamado “compresión espacio-temporal” para referirse más específicamente a la expansión de las relaciones capitalistas de producción a una escala global (Harvey, 1989).

Estos grandes cambios habrían dado lugar a dos respuestas analíticas (Cochrane, 1995). En primer lugar, aquella que no contempla ningún caso particular fuera de la dinámica global que lo determina. Es una idea que sugiere la globalización como un proceso de homogeneización social y cultural. En sus versiones más extremas, se ha llegado a proclamar, del mismo modo que Fukuyama lo hiciera años atrás a propósito de la historia, el “fin de la geografía” (Virilio, 1997) y se ha puesto el acento en cómo la actividad humana trasciende fronteras y “se libera de sus cadenas geográficas” (Lasserre, 2000). Por otro lado, una segunda interpretación pone el acento en la diversidad, en los modos en los que incluso los iconos culturales dominantes son interpretados localmente y en los significados que adquieren en diferentes sitios. Por ejemplo, la adaptación de los menús de McDonald’s a los gustos de las culturas locales; así, uno puede pedir cerveza y vino en Europa, hamburguesas de teriyaki en Japón, y arroz en China (Mitchell, 2000). Una perspectiva que muestra, en el ámbito de la organización económica, cómo las grandes empresas están siendo forzadas a reorganizarse descentralizándose, franquiciándose o fragmentándose; en el ámbito cultural, en la vitalidad que muestran las culturas locales; en lo político, en el debilitamiento del Estado y el afianzamiento de los regionalismos y nacionalismos infraestatales y el crecimiento de redes más complejas de base local que tienen a puentear las jerarquías tradicionales (Santos, 1996).

Bajo una lectura más continuista, algunos autores consideran el término globalización como “[...] una nueva fase de exactamente el mismo proceso que subyace a la producción capitalista del espacio” (Harvey, 2000:52). Desde Marx ha habido distintas aproximaciones teóricas al fenómeno de la globalización, empezando por la misma teoría económica del imperialismo de Lenin de 1916. Sin embargo, las formulaciones contemporáneas han estado inspiradas por las propuestas de Wallerstein (2004) a propósito de la génesis del moderno sistema mundial, y que —juntamente con otras versiones de la acumulación a escala mundial como la teoría de la dependencia, el intercambio desigual o la teoría de la nueva división internacional del trabajo—, forman el cuerpo teórico que ha fundamentado una gran parte de las aproximaciones existentes.

Por lo general, la aproximación al fenómeno de la globalización ha venido realizándose con imprecisión y ambigüedad respecto al concepto mismo, y se ha visto afectada por el sesgo ideológico que este ha adquirido. A pesar de ser un término ampliamente asociado al aspecto económico, lo cierto es que a falta de una sola definición, es posible hablar de globalización como:

“el hecho de que, en los últimos años, las actividades económicas que más rápidamente han crecido han sido aquellas que tienen lugar entre y no dentro de los países” (Banco Mundial, 2002:1).

Para instituciones como la Comisión Europea, la globalización es una “tendencia a una mayor integración e interdependencia entre los países” (EC, 2002).

No obstante, frente a esta visión puramente economicista del fenómeno, hay quienes sostienen que el término no se limita a la integración gradual de los mercados a escala mundial, sino del resultado de una serie de decisiones del sector de la élite política y económica mundial que ha adoptado el programa ideológico del neoliberalismo. En este sentido Ulrich Beck (2000) define globalización como:

“el proceso por el cual los Estados nacionales son debilitados por fuerzas y actores transnacionales” y denomina “globalismo” a la “ideología que pretende la suplantación de la política por el mercado” (Beck, 2000:100-1).

Al concebirse también como ideología, la globalización no sería solo una la consecuencia de la dinámica económica mundial, sino la causa de que dicha dinámica adquiriera esta forma. Es decir, sería la ideología neoliberal la que habría causado el auge del capitalismo financiero y no la propia dinámica del capital financiero la que habría traído la globalización. Esta imposición de la lógica de mercado es el resultado de un proceso de uniformización de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales y de sus patrones de relación e intercambio.

Tal y como asegura John Gray (2000), el neoliberalismo se impuso en EEUU y Reino Unido en los años ochenta de la mano de Ronald Reagan y Margaret Thatcher con el pretexto de ser el único modelo de crecimiento económico factible y se extendió en los

noventa a escala global, con desiguales resultados. Por ello, para su correcta caracterización y para su comprensión en términos de causalidad, la globalización debe ser conceptualizada como un fenómeno que conforma con visibles elementos constitutivos y regulatorios sobre los actores sociales y sus interacciones, la estructura social a escala global; pero al mismo tiempo, debe ser visto como un resultado de la agencia, por la que los actores sociales impulsan o se resisten a dicho proceso.

Con estos antecedentes, analizar el fenómeno de la globalización se ha convertido en parte en el estudio entre las luchas de los liberales y sus críticos. En este sentido, los liberales valoran positivamente la globalización en tanto que la califican como la época más extensa e intensa de prosperidad de la historia y defienden el libre comercio como un juego de suma positiva y no de suma cero, ya que permite asignar los recursos de forma más eficiente, mejora la productividad y en definitiva expande la frontera de las posibilidades de producción y consumo (Sala-i-Martin, 2005). Desde este punto de vista, cuanto más flexible y abierta sea una economía, mayor competitividad y riqueza podrá alcanzar. Y es aquí donde coinciden entusiastas (globalistas) y detractores (globofóbicos o altermundialistas). La globalización aumenta el poder relativo del Mercado respecto al Estado. Pero mientras los primeros ven en el Estado un obstáculo para la integración de los mercados financieros y consideran que su estrechamiento mejoraría la democracia, la paz y la prosperidad a escala global, los segundos consideran que la globalización es una fórmula más sofisticada de dominio del Mercado a escala global, con mayores dosis de desigualdad dentro y entre los países, y de colonialismo, con mayores dependencias entre el Norte y el Sur.

El concepto de globalización es, por tanto, el resultado de una amalgama de procesos de muy distinta naturaleza que se producen en diversos campos de manera interrelacionada. En esta Tesis Doctoral se considera que insistir en el carácter societario del sistema internacional permite una aproximación al fenómeno de globalización que cuestiona también la soberanía del Estado y en consecuencia, su capacidad de regular los mercados y las relaciones sociales, así como de ser capaz de garantizar la seguridad y mantener ciertos niveles de bienestar social. Por todo ello, y apoyándose en el trabajo de Polanyi (1944), Cox examina la globalización centrándose en la internacionalización del Estado, es decir, en el proceso por el cual las instituciones

políticas y prácticas nacionales se ajustan a una economía mundial capitalista de producción. Este autor distingue tres dimensiones en este proceso:

“primero, el proceso de formación del consenso interestatal sobre las necesidades y requerimientos de la economía mundial dentro de un marco ideológico; segundo, la participación jerárquica en la negociación del consenso; y, tercero, las estructuras internas de los Estados que se ajustan para poder transformarse mejor a ese consenso mundial” (Polanyi, 1944:42).

Esta es la acepción que esta tesis intenta seguir con mayor rigor.

A continuación se hace una revisión de otras aproximaciones y las explicaciones que sobre la transformación del poder ofrecen, así como su repercusión sobre el Estado y otros actores emergentes que refuerzan el planteamiento de esta Tesis Doctoral.

### *2.1.1 Aproximación racionalista: interdependencias*

La definición de los procesos de interdependencia que Robert Keohane y Joshep S. Nye hacen en su libro *Power and interdependence*, se refieren a “las situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países” (Keohane y Nye, 1988:8). Según la fuente de poder, el control de los resultados o de los recursos conlleva respuestas diferentes. Keohane y Nye consideran que una estructura de poder solo se verá abocada a cambiar de política si la relación de interdependencia provoca asimetría en la respuesta debido a una mayor vulnerabilidad ante los costos externos que asume un actor con respecto a otro. En este caso explican que durante la crisis de 1973, un país como EEUU, que también sufrió el alza de precios de los alimentos al igual que Japón, no aumentó, a diferencia de este, la dependencia de las importaciones alimentarias ya que pudo aplicar medidas internas que amortiguaron las consecuencias (Keohane y Nye, 1988:35). Llegado a este punto, la relación de interdependencia no es suficiente para explicar el comportamiento de todos los actores.

Debido a la centralidad que ambos autores otorgan al Estado no se contemplan los procesos de transformación y distribución del poder que realmente se han producido en la sociedad internacional por el impulso de la globalización. Para analizar los efectos de este aumento de interconexiones no basta con hacerlo desde una sola perspectiva institucional. El crecimiento de los niveles de interdependencia en el ámbito

internacional ha significado enfrentar varios retos al mismo tiempo. Por un lado, los Estados han reducido su protagonismo frente a otros actores (actores no-territoriales como las corporaciones empresariales, los movimientos sociales transnacionales y diversas organizaciones internacionales) y la dinámica de globalización y se han visto obligados a cambiar la percepción sobre competencias tan prioritarias como la seguridad nacional (desaparece la guerra por el alto coste de armamento y aparecen las “comunidades de seguridad”). Por otro, ha supuesto nuevas formas de difusión y distribución del poder a nivel internacional. La nueva relación de dependencia entre los actores implicados obliga a repartir los costes para evitar asimetrías que, a su vez, afectan a la capacidad de los Estados (*ibíd.*:12). En una situación de dependencia asimétrica un actor posee una mayor influencia sobre el resto de participantes, de ahí que el manejo de las interdependencias asimétricas se constituya como una importante fuente de poder (Keohane y Nye, 1988, del Arenal, 2002).

Esta transformación del poder en las relaciones internacionales supone un cambio en los condicionamientos de la realidad social. De un poder basado exclusivamente en la capacidad coercitiva, y en particular en la militar, se transita a formas de poder político y económico más complejas, basadas en recursos materiales diversos, sean las materias primas, la capacidad tecnológica o la financiera. De hecho, tras el shock petrolero de la crisis de 1973, países como Francia y Japón transitaron a una matriz energética basada en la oferta nuclear. En este mismo sentido, los mercados agroalimentarios se adaptan a los nuevos principios de organización, asociándose con la disponibilidad, –que no el acceso–, de alimentos, independientemente de su origen.

A su vez, la necesidad de compartir los cada vez más escasos recursos naturales obliga a los actores internacionales a renunciar a parte de su soberanía y autonomía. De ahí que la interdependencia fluya a través de la multiplicidad de canales que conectan a las sociedades desde las élites gubernamentales hasta las no gubernamentales, los bancos, corporaciones, etc., sobre una agenda internacional que ya no está supeditada a los asuntos de seguridad militar y donde emergen otros temas como los económicos, ecológicos, energéticos, etc. La fuente de abastecimiento alimentario se desplaza de la escena estatal hacia el funcionamiento “fluido” del mercado mundial. La provisión debe alcanzarse a través del comercio, y no desde estrategias de autosuficiencia nacional que se consideran ahora inconvenientes. “Dado que la fuerza militar se ha devaluado, los



Estados militarmente fuertes encontrarán más difícil utilizar su dominio para controlar los resultados en temas donde son débiles” (Keohane y Nye, 1988:31).

Una perspectiva igual de incompleta que la propuesta por la Teoría de los Regímenes Internacionales (Krasner, 1986:146). Según sus postulados, la creciente interdependencia económica entre los Estados (i.e. mayor globalización), conlleva mayores costes de coordinación, de transacción, y mayores riesgos globales asociados. La forma en que los regímenes los afrontan es mediante el establecimiento de reglas e instituciones que permitan hacer más predecible el comportamiento de otros actores (públicos, privados), al tiempo que generar bienes públicos globales que hagan posible esa interacción. Los regímenes internacionales –y las instituciones a las que dan lugar– son la forma más coste-efectiva de lograrlo. En esta línea, los regímenes alimentarios podrían ser una herramienta para explicar la evolución del poder en la alimentación mundial ya que esta se sitúa dentro de un marco de estructura política como es el capitalismo mundial y donde las organizaciones para la provisión de la agricultura (tanto a nivel de productores como de consumidores) tratan de reducir costes y acrecentar beneficios comerciales (McMichael, 2013:8). Una regla que viene legitimada por ideologías como el libre mercado, libertad empresarial y la modernización de la ayuda al desarrollo pero que no goza de un pleno consenso.

Sin embargo, el surgimiento y mantenimiento de los regímenes no comparte una sola explicación. Para los interdependentistas de los años setenta y los cosmopolitas de principios de siglo, la cooperación al desarrollo a través de regímenes es resultado de la elección racional de los actores. Para los neorrealistas de las décadas de los años ochenta y noventa, en cambio, solo habrá cooperación y regímenes si un hegemon los sostiene –tal y como mantiene la teoría de la estabilidad hegemónica– (Keohane y Nye, 1988:35). En este sentido, no resulta factible aplicar esta teoría e intentar explicar la evolución de los sistemas alimentarios que nos ocuparán en este trabajo, donde la ayuda alimentaria y el comportamiento de EEUU ocupan un lugar central.

Para analizar, por tanto, los efectos de la globalización, es preciso comprender que la sociedad internacional no se puede seguir reduciendo al exclusivo desempeño de los Estados, sino que debe incorporarse también la fuerza y el poder con que otros actores que contribuyen a configurarla, particularmente las compañías privadas y en su

formulación más genérica, las fuerzas del mercado. Sin embargo, esta distribución del poder internacional no puede comprenderse como un mero desplazamiento o proceso de difusión del poder de los Estados a las ETN y a otros actores no estatales. Ha tenido lugar un proceso de dispersión del poder en estructuras transnacionales en las que ni el Estado-nación ni otros actores basados en una lógica territorial pueden ejercer una jurisdicción o una influencia decisiva.

Ello se explica a partir de lógicas de representación territorial donde no solo el sector privado, propietario principal del capital, se ha transnacionalizado; también los Estados enfrentan desafíos y atienden demandas de carácter transnacional cuyo vínculo con los intereses de su ciudadanía no es siempre claro ni preciso. También las OSC han evolucionado en las últimas décadas tratando de construir posiciones y narrativas sobre los intereses transnacionales de las poblaciones vulnerables y sistemáticamente excluidas del denominado proceso de globalización. En este sentido Susan Strange (2001) también ha prestado una atención sistemática a los actores no estatales y sus diversas fuentes de autoridad, con el argumento de ser concomitantes a una retirada del Estado.

Sin embargo, el trabajo de Strange (1991, 1996; Stopford y Strange, 1991) sobre las ETN tiende a compartir —sin perjuicio de otras diferencias importantes— la inclinación de considerarlas como algo externo a las sociedades nacionales y no como parte de una transnacionalización de las relaciones nacionales de Estado-Sociedad. Este sería el argumento de Robert Cox, que elaborado a partir del concepto de Estado de Gramsci hace referencia a que las relaciones transnacionales nacen en las fronteras nacionales. Al centrar la mirada sobre "la tensión entre los Estados y multinacionales" (Eden, 1991:197), o sus intereses contrapuestos en un entorno competitivo a nivel mundial (Stopford y Strange, 1991), se establece un marco donde la transnacionalización es un "contrapunto adecuado del Estado para influir en el exterior, y en menor medida desde el interior" (Eden, 1991:197). Tanto Gill como Law (1988) coincidían en que "el poder de las transnacionales aparece (sólo) como una fuerza externa, de la que no se sabe cómo internamente su poder estructural tal vez haya crecido, especialmente en el plano ideológico" (Gill como Law, 1988:205).

Keohane, Nye, Krasner, Michael y Strange coinciden en reconocer nuevos tipos de relaciones internacionales debido al fenómeno de la globalización, con efectos que debilitan el papel del Estado como la emergencia de nuevos actores en la sociedad internacional. Sin embargo, las diferencias aparecen cuando, en su interpretación del poder, formulan explicaciones sobre su origen, naturaleza y distribución, elementos fundamentales para desvelar cómo los actores responden a los condicionantes del orden social, a favor o emancipándose (Cox, 1998). De ahí que los autores que se sitúan entre el institucionalismo y el neorrealismo, como Keohane (1988), Nye (1988) y Krasner (1986), consideren que el principal efecto de la globalización sobre el poder haya sido fundamentalmente una cesión del Estado al mercado, pero donde siguen imperando principios y reglas de los Gobiernos. Estos autores no contemplan que las nuevas fuerzas sociales transnacionales no operan al margen de los Estados, sino dentro de diferentes Estados al mismo tiempo. Tampoco consideran que tengan capacidad para moldear las estructuras de la sociedad internacional, fundamentalmente de la economía política internacional en las que se desenvuelven otros países, empresas, instituciones internacionales u otros actores no estatales. Pero que, además, disintiendo con Susan Strange (2001), son parte de una transnacionalización de las relaciones nacionales del Estado-sociedad.

### *2.1.2 Aproximación cosmopolita al concepto de globalización*

Centrada en los cambios estructurales propios de la globalización, la visión cosmopolita cuestiona profundamente el concepto de Estado-nación (Calhoun, 2002) y se constituye como una teoría normativa que adopta una concepción en favor de un orden social y político diferente del orden vigente, aunque limitada a alternativas posibles al mundo actual (Cox, 1996a).

De esta forma se deduce que el cosmopolitismo responde positivamente al sistema global de derechos (Santos, 2007; Peña, 2000; Appia, 2007) de reconocimiento a todos los individuos más allá de su nacionalidad, etnia, religión, etc. (Nussbaum, 1999). De igual forma, cabe vincular la visión cosmopolita con un marco normativo universalista, fundamentado en los Derechos Humanos (Pogge, 1992; Santos, 1997; Habermas, 1999, 2000; Pogge, 2005; Santos, 2007) que debe promover un marco institucional de Estados cosmopolitas (Beck, 2004a) donde se generen instancias de gobernanza multinivel,

local, nacional, regional y mundial (Held, 1997).

La perspectiva cosmopolita no apuesta por la disolución de las identidades locales (Nussbaum, 1996) y del Estado-nación (Hollinger, 2001; Schlesinger, 2008). Para Ulrich Beck (2004b; 2005; 2006a), el cosmopolitismo es un cambio de paradigma que, tras la Guerra Fría, remite a los cambios estructurales en las relaciones de poder entre los diferentes actores de la sociedad internacional, considerando la necesidad de un cambio en la mirada y en el enfoque para estudiar y entender la propia realidad social (Beck, 2004; Beck, 2006a). Por lo tanto, al tomar en cuenta los procesos de la dinámica globalizadora, la perspectiva cosmopolita parece ajustarse a la necesidad de comprender los cambios estructurales en la sociedad internacional. Tanto el orden económico internacional imperante como las innovaciones tecnológicas de la comunicación han adquirido una dimensión planetaria, no exenta de riesgos (Beck, 2002). De acuerdo con este autor (Beck, 2004b, 2005), el cosmopolitismo puede ser entendido como una doctrina filosófica, una nueva visión metodológica y una interpretación realista de los cambios estructurales de la era global actual o de lo que se ha conceptualizado como segunda modernidad.

Si en la primera modernidad Beck (1999) destaca la promoción de la industria, la construcción del Estado-nación, la diferenciación de clases sociales, los roles de género, la pequeña familia, la fe en la técnica y el monopolio de la verdad científica, la segunda modernidad se caracteriza por la “individualización” y el “riesgo” que involucra a toda la comunidad humana (Beck, 2006). Para este autor, la mayoría de los desafíos que enfrentan los seres humanos provienen de las consecuencias de las propias acciones humanas. En este sentido, la relación entre el individuo y la naturaleza ya no podrían analizarse por separado, ya que los riesgos que se derivan de esta relación (riesgos ecológicos entre otros) serían consecuencia de las propias acciones humanas en la sociedad global.

Sin embargo, cabe destacar que el cosmopolitismo supone a su vez, una forma de universalismo; una “ética del discurso”, en el sentido habermasiano del término, de carácter universalista (Sanahuja, 2015:181). Como tal, no ha estado exento de críticas debido a su planteamiento netamente occidental y eurocéntrico. En este sentido, esta aproximación a las transformaciones en el sistema global a través del poder y las

relaciones de los distintos actores, no sería viable si no se dota de un carácter post-occidental basado en el diálogo, sin exclusiones ni jerarquías, en una comunidad de habla de alcance.

## *2.2. Transformaciones en el sistema global: el poder relacional y estructural*

Por una parte, con el fenómeno de la globalización, los cambios se suceden en la naturaleza, en la estructura y en las fuentes de poder (Strange, 2001; Sanahuja, 2004; Sanahuja, 2008a; Sanahuja, 2009a; del Arenal, 2002; Beck, 2004). Siendo el poder uno de los elementos claves en la ciencia política, es necesario explicarlo en sus diversas dimensiones.

Por otra, las dinámicas de integración y transnacionalización han cuestionado la capacidad real de los Estados para diseñar políticas y respuestas nacionales frente a los diferentes contextos, transformaciones y desafíos que se derivan de las diferentes coyunturas globales. Las garantías para una sostenibilidad de un sistema internacional que soporta procesos de interdependencia que trascienden las fronteras de soberanía nacional y en el que se reproducen las vulnerabilidades de la pobreza, mientras se intensifica la desigualdad, suponen cada vez mayores desafíos.

Si atendemos a los cambios producidos en la naturaleza y fuentes del poder, la referencia a Steven Lukes (2005) se hace obligada. El poder se vincula a establecer y moldear preferencias, con lo que el poder opera sin necesidad de que exista un conflicto de intereses, aunque existe un aparente consenso es un poder de tipo estructural. Para este autor, la teorización sobre el poder se ha centrado en la mayor parte del siglo XX en solo dos dimensiones. La primera es una aproximación al poder de manera unidimensional, que se refiere a aquellos resultados que se desprenden de la conducta de los actores cuando hay un conflicto de intereses. Es decir, analizar la toma de decisiones que se realiza en marcos normativos e institucionales formalizados y se mide a través de los resultados que se alcanzan. En este sentido, responde el análisis que realistas y neorrealistas hacen sobre el poder. Para ambos es un ejercicio exclusivamente interestatal basado en una desigual distribución de los recursos económicos y sobre todo militares (Waltz, 1987).

La segunda aproximación es bidimensional, ya que incluye, además de lo anterior, la definición de la agenda y los procesos decisorios, abarcando también los procesos informales, y técnicas variadas (coerción, persuasión, manipulación, etc.). De un poder basado en un objetivo militar, el poder se convierte, como ya hemos visto, en un elemento político y económico complejo, basado en las materias primas como recurso (Keohane y Nye, 1977). Una reconceptualización que contempla el poder como una expresión de interdependencias asimétricas y donde las teorías neorrealistas de la estabilidad hegemónica en los años setenta y ochenta, la Teoría del Equilibrio de Poder de Waltz (2005) y la Teoría Hegemónica de Gilpin (1981) supusieron mayor reconocimiento de las variables económicas, de los actores no estatales, y de las relaciones transnacionales, propiciando la revisión de la hegemonía de EEUU, que se consideró en declive. Sin embargo, esto no llegó a alterar la naturaleza relacional y el *locus* del poder en los actores estatales y en relaciones básicamente interestatales.

A finales del siglo XX, aparece una tercera aproximación: el poder tridimensional, además de las dos anteriores dimensiones descritas, comprende la capacidad de conformar las preferencias y las ideas, los significados intersubjetivos y los valores que orientan dichas preferencias. Este modelo refleja la evolución de la teoría del poder en la disciplina de las Relaciones Internacionales a través de un poder estructural explicativo que parte de “una epistemología pos-positivista y reflectivista que se enfrenta a las corrientes dominantes del neorrealismo y el neo-institucionalismo, adoptando una posición crítica hacia el sistema de Estados y la globalización neoliberal” (Sanahuja, 2015:2).

Ello permite la reconstrucción del poder como ontología básica de disciplina de las Relaciones Internacionales, y de dichas relaciones como práctica interestatal y de otros actores. Una aproximación conceptual de poder que permite superar las constricciones propias de las ontologías basadas en las capacidades propias y la interacción entre actores y centrarnos en aquellas que, además, condicionan la estructura donde esos actores se desenvuelven.

Los cambios en la distribución del nuevo poder internacional, su dispersión y difusión entre actores, responden cada vez más a una lógica transnacional que a las relaciones tradicionales de poder internacionales entre los diferentes Estados (Strange, 1994; Cox,

1996; Lawton, Rosenau, y Verdun 2000; Strange, 2001). En palabras de Susan Strange “el poder estructural configura y determina las estructuras de la economía política global en las que los Estados, sus instituciones políticas, sus empresas, sus científicos y gente de otras profesiones tienen que operar. Más allá de los actores concretos, la Teoría del Poder Estructural pone el acento en la estructura económica, en concreto a los patrones de inversión, la producción, el intercambio y la distribución, la ubicación de la facultad de tomar decisiones económicas y el impacto de todos estos patrones” (Strange, 2001:16-30). Este poder es mucho más importante que el poder relacional de un Estado sobre otro y está abocado a una concepción más amplia de la tradicional división entre el poder económico y el poder político. Sin embargo, el poco recorrido que brinda a lo que más adelante se caracterizará como poder productivo basado en las ideas, hace que esta teoría se quede atrás en el marco teórico que sin embargo nos facilita la Teoría Crítica.

En este sentido, tanto Cox como Gill se refieren a un poder que incluye la capacidad de dominar el mundo de las ideas y de imponer una interpretación de la realidad hegemónica e incontestable y que, por tanto, determine indirectamente tanto las decisiones que se adoptan en política económica como las prioridades sobre las que se debate (Cox, 1996; Gill, 2008). Un poder difícil de percibir y tremendamente efectivo, debido a que no es necesario actuar continuamente para ejercerlo ya que quien lo despliega no es percibido como un actor que impone sus intereses continuamente, cuando en realidad es lo que hace, aunque sea de forma indirecta.

Analizar el poder supone considerar las estructuras normativas y discursos que generan las capacidades sociales de los distintos actores para definir sus intereses e ideas. Autores como Michael Barnett y Raymond Duvall (2005) definen el poder como la producción, en y a través de las relaciones sociales, de efectos que configuran las capacidades de los actores para determinar sus propias circunstancias y destino. Estos autores tipifican el poder a través de cuatro expresiones donde, a su vez, se puede distinguir el poder relacional del poder estructural. Por un lado, se refieren a una categoría de poder que denominan vinculante y que define “aquel poder que permite que un actor A tenga control sobre el actor B, ya sea de forma intencionada o no, es decir, supone un control directo sobre las interacciones de los actores” (Barnett y Duvall, 2005:49).

Este tipo de poder viene a establecer las relaciones directas entre los actores, pero a su vez también entre los actores y la estructura.

A la hora de conceptualizar el poder estructural en sentido amplio, Barnett y Duvall establecen tres categorías: el poder institucional, el poder estructural —utilizando aquí esta expresión en un sentido más restringido que Strange o Cox—, y el poder productivo. Estas tres categorías podrían relacionarse con las tres dimensiones que, como se indicará, Robert W. Cox identifica como elementos de la estructura histórica que configura el sistema internacional y que, por ello, constituyen el *locus* del poder estructural.

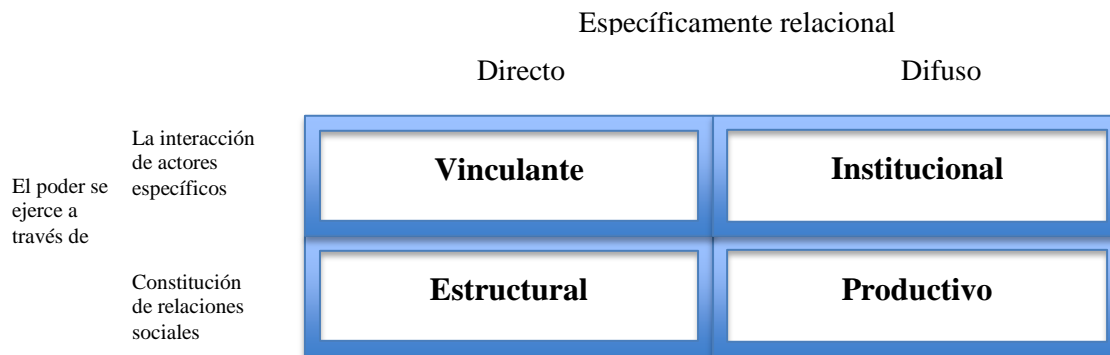
“El poder institucional es aquel que se ejerce de manera indirecta a través del diseño de las reglas y las instituciones internacionales. El actor A limita las alternativas del actor B a través de, por ejemplo, una nueva demanda de ciertas normas de votación, de la división del trabajo o de otras formas de interferencia en los asuntos del actor B” (Barnett y Duvall, 2005:50).

El poder estructural permite conformar las estructuras que distribuyen capacidades materiales, predeterminan opciones vía costes de oportunidad, y constituyen los intereses de unos actores respecto de otros. Este tipo de poder estructura internamente el funcionamiento entre los actores y crea relaciones e interacciones más o menos subordinadas.

Finalmente, una de las dimensiones del poder estructural en sentido amplio es el poder productivo, el cual hace referencia a la producción socialmente difusa de subjetividad e identidad que sitúan en posición de ventaja a unos actores respecto a otros y que otorga significación a las prácticas y las relaciones sociales. En este sentido, algunos actores pueden actuar con unas lentes específicas mediante las cuales interpretan una realidad social o política determinada (Barnett y Duvall, 2005:55-7). Una categorización que facilita la interpretación del poder desde una perspectiva crítica, como expresa el siguiente gráfico.



Cuadro 2. Representación del poder relacional y estructural



Fuente: elaboración propia a partir del cuadro “Taxonomía del poder” de Barnett y Duvall (2005).

Al centrarse en las estructuras que conforman el sistema internacional, se asume que el poder es el resultado de relaciones sociales. Las capacidades materiales (poder estructural) y la naturaleza misma de los actores responden en gran medida a percepciones, ideas, identidades y preferencias de valores (poder productivo). Sin embargo, esta visión social-constructivista de Barnett y Duvall difiere de la Teoría Crítica. Para Cox o Gill, las ideas no tienen preferencia sobre las capacidades materiales o las instituciones como factores causales. El poder “se “reubica” o redefine a partir de estructuras –institucionales, económicas, normativas, de conocimiento, ideas, identidades y significados intersubjetivos...– y de relaciones sociales, que se configuran como el objeto central de estudio de la disciplina. Es a partir del análisis de esas estructuras y relaciones que se deriva la existencia de un sistema “post-internacional” (Rosenau), “post-westfaliano” (Cox), o de un sistema de “jurisdicciones múltiples y yuxtapuestas...” (Sanahuja, 2008:215).

### 2.2.1. Globalización y el papel del Estado

Los procesos de globalización en curso cuestionan la capacidad de los Estados para regular las dinámicas económicas, políticas y sociales y para, en la medida que transforman al Estado y redefinen sus funciones y sus formas históricas, garantizar niveles aceptables de bienestar para su ciudadanía (Sanahuja *et al.*, 2005). La sociedad internacional ya no responde al concepto tradicional de Estado y soberanía. La transición de un modelo estatocéntrico a otro multicéntrico, con un mayor número de actores no estatales, y la paulatina desastalización de distintos ámbitos de las relaciones sociales según avanza la globalización, ha acabado con el monopolio del Estado sobre

los problemas de seguridad, la regulación de la vida económica y la garantía de asegurar el bienestar y la cohesión social (Sanahuja, 2008; del Arenal, 2009). Se transita de un marcado protagonismo del Estado para el mantenimiento de la paz, la defensa interna y establecimiento de las condiciones de funcionamiento del mercado, unido a una sociedad civil a través de relaciones de contrato y mercado, a un Estado más ausente, con una relación con la sociedad civil interpenetrada donde las entidades burocráticas compiten en densas redes económicas transnacionales y que, caracterizan las relaciones de interdependencia en el actual periodo de globalización (Held, 1997).

Si acudimos a la disciplina de las ciencias políticas, la interpretación del Estado se vincula al ejercicio del poder. En este sentido y, parcialmente cercanos al liberalismo clásico, la corriente teórica pluralista ve al Estado como “un árbitro neutral” (Smith, 2006), una organización benévola que debe procurar la existencia de grupos y seres heterogéneos que difícilmente pueden alcanzar un interés común (Dahl, 1992:334). Un consenso que no entienden siempre necesario, dado que el sistema está abierto a muchas demandas y estas deben ser todas atendidas, salvo aquellas que sirvan para movilizar a la sociedad en una acción concreta. En la misma corriente teórica, el estudio de Bachrach y Baratz (citados por Rubio, 2010: sin paginar), sostiene que el poder también se ejerce restringiendo las llamadas “no decisiones”, es decir, evitando que se adopten decisiones sobre ciertos problemas. El poder, por lo tanto, reside además, en quien tiene capacidad para controlar la agenda estatal y mantener los problemas fuera del proceso político como indica Lukes.

A diferencia de las corrientes marxistas y pluralistas, donde la presencia del Estado es consecuencia de los procesos sociales, la corriente institucionalista considera el Estado como un elemento independiente con capacidad de formular objetivos más allá de los intereses de ciertos grupos de presión (Mann, 1997). El Estado es considerado como una institución autónoma por su capacidad de formular y perseguir objetivos más allá de las demandas e intereses de los grupos sociales (Skocpol citada en Rubio, 2010). La autonomía del Estado, defienden los neo-institucionalistas, no deriva de las élites estatales sino de las instituciones que condicionan a todos los actores. Por lo tanto, las capacidades políticas de los actores como los grupos de interés o las clases, dependen de las estructuras y actividades del Estado. Pero Rubio (2010) también considera que la acción autónoma del Estado se debe a los recursos que tiene para mantener el orden

interno (*ibíd.*). La autonomía del Estado, por tanto, descansa en su naturaleza institucional, algo que también comparte Mann. Ambos autores rechazan la acumulación de capital en el Estado como causa principal de su desarrollo y coinciden en la capacidad autónoma de sus instituciones y en su específica actividad, sin que el poder económico lo controle (Mann, 1991:18).

Pero ¿cómo cristaliza ese poder en el Estado moderno? Siguiendo ciertas concepciones teóricas, la cristalización del poder del Estado es muy heterogénea (Mann, 1997). En la teoría de clases (o teoría marxista) la cristalización del poder es el mismo capitalismo, una visión algo reduccionista del Estado que concuerda con la instrumentalización economicista anteriormente descrita. Una visión que contrasta con la teoría pluralista, donde el poder del Estado cristaliza a través de la democracia y del desarrollo de los partidos políticos (cristalización representativa). En este sentido, marxistas y pluralistas se diferencian por un planteamiento del Estado de muy diversa complejidad. Para los segundos el Estado es una institución con más entidad que para los primeros, un factor de cohesión necesario. Al mismo tiempo, ambas teorías coinciden en una visión funcionalista al considerar el Estado como un lugar unitario y sistémico, pero nunca como un actor. Para los elitistas, la cristalización del poder se concentra en las élites políticas que mantienen un control sobre los recursos y organizan su propio poder dentro de las instituciones (Oppenheimer, citado por Mann, 1997). La teoría elitista considera dos versiones de la autonomía del Estado: la refrendada por Levi y denominada “elitismo auténtico”, que describe un Estado solo preocupado por sus intereses a la vez que le reconoce su función geopolítica, y una segunda versión, denominada “estatismo institucional”. Para el elitismo auténtico el poder irradia desde el Estado y no hacia el Estado, así que para explicar su cristalización utiliza las teorías realistas (Estado unitario que disfruta de soberanía sobre su territorio) y las teorías de la interdependencia (con una visión muy crítica hacia los realistas y la cohesión interna de los Estados, ya que consideran que esta desaparece cuando las interdependencias de los Estados conforman una normativa internacional). Para los estatistas, el poder puede cristalizar en democracia siempre y cuando se impida la autonomía de las élites y en autoritarismo cuando, por el contrario, esta sucede (Mann, 1997).

Hasta aquí hemos observado ciertas similitudes entre algunas concepciones y claras divergencias, pero en general, la teoría del elitismo auténtico y las teorías realistas,

marxistas y pluralistas tienden a defender un Estado cohesivo y sistémico. Específicamente, para la teoría del estatismo institucional, el Estado institucionaliza los conflictos y por tanto pasa de ser actor a convertirse en un lugar activo, algo que se puede aplicar a la cristalización del poder en los Estados autoritarios y dictatoriales. Sin embargo, para marxistas, pluralistas y elitistas el Estado es actor y lugar con muy distintos grados de autonomía, que responde tanto a presiones capitalistas, como de otros actores con poder y otras necesidades de la sociedad (Mann, 1997).

En la Teoría del Embrollo que finalmente expone Mann en su obra *Las fuentes del poder social (II)* (Mann, 1997), la cristalización del poder del Estado está vinculada a los conceptos políticos que Max Weber trabajó en torno a la figura del Estado, aunque estos no culminaran precisamente en una teoría coherente. En este sentido Weber otorga al Estado un poder político circunscrito al territorio, que monopoliza el empleo legítimo de la fuerza física para imponer el orden. Bajo este prisma, para Mann, el poder del Estado cristalizaría en sus instituciones (Weber, 1920) y el personal de estas, a través de las relaciones políticas que irradian desde y hacia el centro del Estado, con una demarcación territorial y capacidad de establecer normas respaldadas por una fuerza física organizada. Para este autor, la definición institucional de Estado y cómo cristaliza su poder a través de sus instituciones está estrechamente ligado al Estado moderno. Así mismo, rechaza el presupuesto de que la burocracia domina Occidente, el poder del Estado moderno cristaliza en la estrecha relación que existe entre sociedad y Estado, que deriva en unas relaciones sociales más en el plano nacional que local, regional o transnacional, politizando o geopolitizando la vida social en mayor medida que lo hicieron los Estados anteriores. El Estado moderno no es singular ni centralizado sino formado de redes polimorfas de poder atrincheradas entre el centro y los territorios (Mann, 1997:122). Así recoge como cristalizaciones de poder la capitalista/socialista, católica y democrática, dando a cada una su importancia, ya que estas no necesariamente se confrontan entre sí dialécticamente. Es decir, la lógica del capitalismo no requiere un género, una gran potencia o una lógica nacional concreta, pues cada una de las cristalizaciones puede desarrollarse por instituciones estatales diferentes y en distintos niveles. Aun así, Mann concluye que los Estados son bastante más confusos de lo que suelen definir los teóricos. Para él, el poder del Estado moderno es el desarrollo entrelazado y no sistémico de las cristalizaciones estatales capitalista, representativa, nacional y militarista (Mann, 1997:127).

En el libro *Soberanía: hipocresía organizada* de Krasner (1999) se desarrollan distintas aproximaciones al concepto de soberanía nacional, mediante la exposición de un debate entre los que afirman que la soberanía se ve erosionada por la globalización y los que contrariamente consideran que la soberanía se beneficia del reconocimiento mutuo y las expectativas generadas en la sociedad internacional, que la globalización apuntala. Desde esta perspectiva, el objeto de estudio de esta tesis podría encontrar cierto recorrido en cuanto a la firma de convenios internacionales que una vez suscritos por los Estados pueden restringir la capacidad de actuación asociada a la soberanía denominada westfaliana (*ibíd.*:12) ya que ponen en entredicho sus supuestos de autonomía. Básicamente, el autor expone el dilema entre la lógica de la pertinencia que defiende la soberanía westfaliana y la lógica de la consecuencia que plantea el sistema internacional. Algo que en realidad solo supone una organización de la hipocresía (Brunsson, citado por Krasner, 1999:16), dado que la conducta puramente instrumental generada por la lógica de las consecuencias se impone siempre, ya que los actores no se ajustan nunca a la lógica de la pertinencia asociada a sus roles específicos. En realidad, esto constituye el estado normal de las cosas ya que los gobernantes (como actores que toman decisiones) deciden sus preferencias para satisfacer a sus electores y lo hacen a través de diversos medios, entre los que podemos encontrar garantizar los alimentos a su ciudadanía. Como se verá más adelante, a esta cuestión responde de una manera más consistente el concepto de “internacionalización del Estado” de Robert W. Cox, o de “nuevo constitucionalismo” de Gill, que alude al papel de las normas vinculantes de los acuerdos de comercio e inversión que restringen la autonomía y la agencia de los Estados para perseguir sus objetivos de desarrollo.

Defender el derecho a la alimentación es parte de una estrategia de Estado (soberano) para conseguir un reconocimiento (igualdad jurídica) necesario (soberanía legal) que le permita acumular beneficios sin costes. Beneficios fundamentalmente de financiación externa en muchos casos, que además puede desvirtuar la elección del poder, inclinándose hacia aquel gobernante más capacitado para conseguir recursos externos por encima de otras necesidades de la gobernanza interna. En cualquier caso, parece que la cuestión cada vez más regularizada de la defensa del derecho a la alimentación a través del Derecho Internacional Público pone en evidencia la decadencia del sistema westfaliano de soberanía. La coraza de la soberanía nacional parece haberse roto

(Hailbronner, citado por Krasner, 2001:24), más aún si consideramos los casos de coerción por los que ha tenido que pasar el modelo westfaliano y sus sanciones económicas (no siempre efectivas, pero siempre generadoras de tensiones). Todos estos casos de coerción y sanciones a los Estados involucrados, por lo general más débiles, han tenido consecuencias negativas sobre su soberanía interna, además de perjudicar enormemente su reputación exterior.

Todos estos cambios se recogen a su vez por teóricos que desde posiciones cosmopolitas y críticas reclaman un cambio del Estado y su concepción y práctica de la soberanía, hacia un modelo denominado de “Estado transnacional cooperativo”, basado en el ejercicio mancomunado de la soberanía, (Beck, 2005) y que a su vez precisa de nuevas reglas e instituciones de gobernación más allá del Estado para completarse. Una política mundial postwestfaliana y un nuevo multilateralismo que implicaría la reforma de las organizaciones internacionales, y en marcos de soberanía a nivel regional o global, y de carácter democrático, sí aspiran a ser legítimos. La nueva realidad internacional se articula bajo reglas propias, dejando atrás los espacios más limitantes de los Estados.

En suma, hay coincidencia en señalar que los procesos de globalización y transnacionalización socavan la capacidad efectiva de los Estados para regular los mercados, las relaciones sociales y garantizar el bienestar de su ciudadanía (Strange, 2001; del Arenal, 2002; Sanahuja *et al.*, 2005; Sassen, 2010; Mesa, 2007; Steinberg, 2010). Por lo tanto, en reconocer la determinación estructural que supone la globalización en términos de la autonomía y la agencia de los actores estatales a favor de otros actores no estatales que operan con una lógica global en el espacio globalizado. En tal sentido, Held (1997) alerta de cómo la globalización favorece una relajación de los principios de la democracia<sup>31</sup> y cómo traslada a ámbito ajenos la toma de decisiones sobre las cuestiones que afectan directamente a la ciudadanía, alejándolas a su vez de su propio control y debilitando los principios de la gobernanza democrática. En el mismo sentido apunta Rodrik (2011) cuando en su libro *La paradoja de la globalización*, señala que “mientras defendemos nuestra democracia y nuestra soberanía nacional,

---

<sup>31</sup> Estos principios son la simetría y la congruencia, que se basan en la representación, control y rendición de cuentas que la ciudadanía debe ejercer sobre sus representantes (Held, 1997).

firmamos un acuerdo comercial tras otro y tratamos el libre movimiento de capitales como si fuera el orden natural del mundo” (Rodrik, 2011:208-9).

Esta investigación reconoce la sociedad internacional como una sociedad postwestfaliana (Cox, 1996) o post-internacional (Rosenau, 1990) donde se cuestiona el concepto tradicional de Estado y soberanía en la medida que el Estado ha perdido parte de sus atributos y agencia clásica y se ve transformado en un actor funcional a la globalización. Pero esa caracterización postwestfaliana no debe entenderse como anuncio de nuevas formas de gobernanza cosmopolita o nuevas formas de Estado transnacional cooperativo. Para ello, como se indicará, es necesaria una aproximación crítica al concepto de Estado, como la que planteara en su momento Gramsci. Para este autor el Estado no es solo un aparato coercitivo y administrativo sino que también genera consenso en referencia a su relación con la esfera privada de la sociedad civil y a las instancias (educación, religión, organizaciones sociales) al extender una determinada visión del orden social y del mundo que naturaliza los intereses dominantes y los configura como el “sentido común” de la época (Cox, 1996). En la Teoría Crítica, Cox otorga al Estado una agencia en la constitución del orden internacional, alegando que el cambio del mismo surge “dentro” y no “afuera”, como consideraban la teorías de los sistemas-mundos de Immanuel Wallerstein, donde los Estados son “meros derivados” (Wallerstein, 1974). A continuación, nos referimos a las presiones externas a las que el Estado se ve sometido a través del proceso de globalización de la sociedad internacional.

#### *2.2.1.1 Limitaciones del Estado frente a la globalización económica*

Con el avance de la globalización, la agencia del Estado de bienestar se ve sometida a presiones externas (como la globalización económica) pero también internas (cambios sociales y demográficos). Desde los años setenta, el Estado Moderno que surgió de la Europa fragmentada después de la Segunda Guerra Mundial es la manera de organización de poder mayoritaria, una forma de autoridad, resultado de un largo proceso histórico que seguirá modificándose en el futuro (Benz, 2010:372). Los defensores de la globalización consideran un claro predominio de la economía en la reconfiguración del poder. La economía global se impone y el sistema internacional se guía más por grupos de interés y otros actores políticos (organismos internacionales,

organizaciones de derechos humanos y de medioambiente) que por los propios Estados. Por otro lado, los detractores de la globalización insisten en que el Estado sigue siendo capaz de ejercer su poder y la única organización que puede garantizar el bienestar de su ciudadanía (Benz, 2010).

La globalización trae consigo cambios y exige, por tanto, una adaptación de los Estados, pero, ¿en qué medida y cuáles pueden ser las suficiencias de dichas transformaciones? Voces como las de Czempiel, que considera que el Estado Moderno no puede actuar en el mundo transnacional, se unen a la de Ohmae que tampoco lo considera apto para negociar en la economía global. Ambos autores, (citados por Sorensen, 2004:34) creen en un final del Estado muy próximo. Otros como Julius, Albow y Straunge, consideran un repliegue inmediato del Estado frente a la globalización y una reducción drástica de su ámbito de poder debido a que los mercados son ahora los que mandan. Otros autores, como Radice, van más allá cuando afirman que la economía capitalista mundial está hoy tan integrada y tan por encima de las fronteras nacionales que ya no es posible una estrategia capitalista nacional autónoma. Todos ellos, más cercanos a la corriente liberal, consideran que el Estado está claramente en repliegue (citados por Benz, 2010).

Por otro lado, autores como Rosenau (2003) consideran que el sistema está mutando desde un Estado céntrico a un mundo multicéntrico compuesto de “colectividades no soberanas”. Todo ello hace que la interdependencia crezca y aumenten las necesidades de cooperación internacional (Zacher, citado por Sorensen, 2004:36), pero el Estado Moderno sigue siendo la forma favorita de organización política. Estos autores están más cercanos a las teorías realistas del Estado y consideran que el Estado sigue en el puesto de mando, relativizando el significado de los actuales retos.

Por último, en el análisis sobre el destino del Estado Moderno, Sorensen (2004:42) nos expone la postura de los críticos (estados desarrollistas), aquellos que consideran que el Estado se enfrenta a una transformación en vez de a un repliegue. Para ellos, los Estados crean y regulan los mercados en una relación de autonomía, que a la vez que cambiante, genera interdependencia a cada una de las partes. Para los más críticos, el Estado sigue siendo quien establece las reglas de cooperación con los distintos actores de la sociedad civil, y el poder emana precisamente de esa capacidad que tiene el Estado de imbricarse en la sociedad civil. El Estado, por tanto, se transforma y con él su autonomía,



condicionado todo ello por el fenómeno de la globalización. Esta línea argumentativa nos permitirá enlazar en adelante con una explicación transnacional del poder y con las formas en las que el cambio en la estructura histórica da lugar a nuevas formas de Estado.

Por otro lado, la afirmación de que la globalización ha condicionado en los últimos treinta años la autonomía del Estado Moderno es menos cuestionable que las limitaciones de los Estados frente a los mercados. En este debate de la globalización y autonomía del Estado es preciso detenerse en las cinco escuelas de pensamiento más relevantes. En primer lugar, la teoría de la hiperglobalización, que expone el mundo como un lugar radicalmente distinto, más pequeño, sin distancias donde las fronteras económicas han desaparecido, generando profundas implicaciones para el Estado (Ohmae, 2005). En segundo lugar, los defensores de la teoría escéptica, que cuestionan el mundo sin fronteras y advierten de que la economía está lejos de ser globalizada, ya que en realidad se produce un intercambio de las economías nacionales desde la competitividad de empresas y sectores de ámbito nacional. Desmienten, por tanto, que el Estado Moderno esté en declive como defendían Hirst, Thomason y Rugman (citados por Sorensen, 2004:38). En tercer lugar, la teoría compleja de la globalización se centra en que el Estado-nación redefine sus funciones en un contexto de un sistema políticamente policéntrico donde las fronteras son más permeables que en el pasado (Giddens, 1999). En cuarto lugar, los institucionalistas avisan sobre los obstáculos que pueden suponer las propias instituciones nacionales de los Estados a la hora de asumir nuevos retos, ya que lo global puede a su vez impulsar la autonomía del Estado y no solo limitarla (Garret, 1998). En quinto y último lugar, la teoría ideacional considera la globalización como idea que sirve, sobre todo, para explicar los resultados políticos (Hay y Marsh, 2000). Aunque con distintos presupuestos de partida, todas estas teorías coinciden en que el Estado está sometido en la actualidad a una mayor exposición a lo internacional y aunque en distintos grados y maneras, a la economía exterior. Sin embargo, el impacto de estos cambios no se refleja de manera unívoca y/o automática en los resultados políticos (Marsh, 2000).

Para estos autores no se puede concluir que existe un vaciamiento de los Estados, ya que las presiones económicas se basan en los contextos nacionales y no son globalizadoras. Del mismo modo, sostienen la necesidad de un contexto más amplio que

el económico para medir el efecto de la globalización. Sería preciso complementar el concepto con aspectos culturales, políticos, de ideas, discursos, etc., así como las consiguientes interacciones. En conclusión, Marsh, Smith y Hothi no responden específicamente a la pregunta de la limitación de la autonomía del Estado frente a la globalización (Marsh *et al.*, 2006:174). Sin embargo, Thompson (2010:145), en una visión más crítica del Estado, sostiene que los mercados ya han hecho demasiado frente a lo poco que los Estados han intervenido, siendo además estos quienes ya contaban con la reglamentación necesaria para evitar los abusos producidos en la crisis financiera.

En esta misma línea, Rodrik (2011) desarrolla su propia tesis sobre un trilema entre los Estados y los mercados en el contexto de la globalización actual. En su libro, *La paradoja de la globalización*, plantea un debate fragmentado y reduce la cuestión a tres preguntas: ¿cuáles son las reglas de la globalización?, ¿quién o quiénes las impone? y ¿de qué manera lo hace? Para el autor, los mercados no funcionan mejor bajo sus propios mecanismos de control: necesitan instituciones ajenas que los regulen y les proporcionen las reglas de juego (North, citado en Rodrik, 2011:48). Los mercados funcionan mejor cuando cuentan con instituciones sólidas que los dirigen, cuando se complementan con los Estados y no cuando son sustituidos por ellos. La correlación entre el volumen del comercio exterior de un Estado y el tamaño de su sector público demuestra lo importante que son las garantías sociales y que el Estado legitime a los mercados, protegiendo a sus ciudadanos de los riesgos e inseguridades que genera. Rodrik lo define como una relación amor-odio de la globalización económica con el Estado. Los altos costes de transacción internacionales no solo se deben a que no hay instituciones reguladoras en ese ámbito, sino a que las regulaciones de los mercados a nivel nacional pueden llegar a obstaculizar el comercio global, es decir inhiben la globalización. En este punto el autor, llega a la parte más paradójica de su tesis: “la globalización no puede arreglárselas sin los Estados, pero tampoco con ellos” (Rodrik, 2011:43). Los mercados no se crean solos, ni se regulan solos, ni se legitiman solos. Las economías de mercado son una mezcla entre Estado y mercado. Si como antes veíamos, algunas teorías consideraban a los Estados como un instrumento económico fundamentalmente, Rodrik considera que igualmente estos suponen el principal obstáculo para el establecimiento de los mercados globales.

Por otro lado, una de las dimensiones fundamentales que están reconfigurando y cuestionando la soberanía y capacidad de maniobra de los Estados es precisamente la integración transnacional de los mercados y capitales (Falk, 2002; Sanahuja, 2008, 2009; George, 2010). Desde la década de los setenta se han incrementado los procesos de desregulación y liberalización económica, financiera y comercial que han ido configurando un sistema internacional de mercados que no se encuentran sujetos a regulación internacional (Berzosa, 2002; Sanahuja, 2008b). Estos procesos se han llevado a cabo bajo el marco ideológico del Consenso de Washington (1989)<sup>32</sup>. A escala global, su avance señala una integración de los mercados y capitales que, sin embargo, no se ha visto sustentada por el diseño de un marco institucional internacional para gestionar la vulnerabilidad y los riesgos a la que los Estados (y su ciudadanía) se ven expuestos debido a un nuevo orden internacional. Como consecuencia, se ha generado una gran asimetría entre el poder político (incapaz de regular) y el económico (que se niega a ser regulado). De esta forma, se observa una traslación del poder hacia las finanzas, los mercados y los actores privados (Strange, 1998, 2001; George, 2010), creándose un sistema económico de integración global que escapa de un control de los Estados que solo se circunscribe al ámbito nacional y territorial (Sanahuja, 2008; Martín Seco, 2010; George, 2010).

Y es aquí donde la subdisciplina de la EPI centra el entendimiento de la relación de poder entre el Estado y el Mercado (Sanahuja, 2009) y el aumento de la vulnerabilidad y el riesgo en que se encuentra el actual Estado-nación. En el contexto de las finanzas globales, las causas estructurales de las recientes crisis financieras acontecidas son un claro ejemplo de los desequilibrios que se han generado en el sistema internacional (Sanahuja, 2009a; UNCTAD, 2009). La dificultad que entraña la regulación estatal

---

<sup>32</sup> El Consenso de Washington alude a una ideología de corte neoliberal sobre la cual se asientan los programas de desregulación de los mercados y reducción de los Estados a partir de la década de los ochenta. Su primera formulación se debe a John Williamson, quien en 1989 elaboró un documento donde se resumían las principales políticas que Washington entendía como reformas (Williamson, 1990). Las medidas definidas en el documento se habían diseñado, en primera instancia, a partir de la experiencia de América Latina, aunque más adelante la implementación de estas medidas se extendió hacia otros países en desarrollo. El programa consistía en las siguientes medidas: disciplina presupuestaria y fiscal; cambios en las prioridades del gasto público; reforma fiscal; liberalización de los tipos de interés; liberalización del tipo de cambio; liberalización del comercio y las inversiones; políticas de privatizaciones, políticas de desregulaciones y promoción de los derechos de propiedad (Williamson, 1990). Por “Washington” se entendía a los Organismos Financieros Internacionales (Banco Mundial, FMI), la Reserva Federal estadounidense, el Congreso de los EEUU y expertos de los *think tanks* más importantes de este país (Stiglitz, 2002).

frente al libre desplazamiento del capital, por ejemplo, induce a considerar históricamente una alta correlación entre los procesos de liberalización y desregulación y las crisis bancarias y financieras (Reinhart y Rogoff, 2009).

En suma, en este epígrafe se han analizado los desafíos que el Estado afronta en relación al fenómeno de la globalización. Desde el surgimiento de nuevos actores transnacionales desvinculados de la soberanía territorial (Rosenau, 1990), el advenimiento de procesos globales que trascienden los Estados pero habitan dentro de los territorios nacionales (Sassen, 2007), hasta la organización de la sociedad civil (global y nacional) con una visión de ciudadanía cada vez más exigente, la cual presiona desde “abajo” (Falk, 2002). Se ha referido el advenimiento de una agenda global con problemas globales para los que no existen soluciones (únicamente) nacionales (Kaul et al, 1999; Held, 2005; Beck, 2007) y la vulnerabilidad que supone el incremento de las interdependencias (Keohane y Nye, 1998; Kaul *et al*, 1999). Todo ello, reduce los ámbitos de decisión estatal y transforma el papel del Estado tanto en sus vinculaciones con otros Estados como en sus relaciones con el mercado y la economía global.

#### *2.2.3.2. Emergencia e influencia creciente de actores no estatales*

La interrelación de diferentes factores y procesos como los factores tecnológicos, innovaciones científicas aplicadas a la producción, los transportes y las comunicaciones; factores económicos, reflejados en los procesos de integración comercial, integración de la actividad productiva transnacional e integración financiera; y factores político-institucionales son fruto del rol desempeñado por los Estados, por el propio mercado, pero también por nuevos actores no estatales. De hecho, las estructuras de la sociedad no se comprenderían sin las ETN, las OSC, las redes sociales y otros grupos sociales de distinto alcance, (Strange, 2001; del Arenal, 2003; Mesa, 2007; Nye, 2010).

Según James Rosenau existen dos mundos políticos que se interrelacionan entre sí y que se han configurado con el avance del proceso globalizador. Por un lado, un mundo vinculado a la soberanía territorial conformado por Estados (sistema estatocéntrico) y por otro, un mundo conformado por el resto de actores (sistema multicéntrico) constituido por otros actores del sistema internacional (Rosenau, 1990). En este segundo sistema se ubican la gran variedad de actores transnacionales que han conquistado

cuotas de poder político, económico y financiero en la sociedad internacional. Tal es el caso de las ETN, los movimientos sociales globales, las redes sociales y las OSC. Estas organizaciones llevan a cabo procesos transnacionales que les permiten escapar de la jurisdicción territorial de los Estados. En este sentido, los cambios estructurales no radican únicamente en la incursión de nuevos actores con influencia política y económica dentro del sistema global, sino que las normas que rigen la interacción y el comportamiento de estos actores no se encuentran lo suficientemente desarrolladas como para establecer los parámetros de comportamiento y acción dentro de este sistema (Strange, 1986; Soros, 2008; Martín Seco, 2010).

Richard Falk distingue dos procesos contrapuestos en la globalización que pueden ser identificados con los actores transnacionales no estatales: la globalización “desde arriba”, asociada a las fuerzas transnacionales del mercado y su capacidad de incidencia en la vida política de los Estados; y la globalización “desde abajo”, que surge como respuesta (local y global) a estas fuerzas transnacionales del mercado y que está conformada por miles de iniciativas de la sociedad civil (Falk, 2002).

#### *2.2.3.2.1. Globalización desde arriba: corporaciones transnacionales*

Las empresas, en su afán de conquistar el mercado, comenzaron en los inicios del Siglo XX a abrir filiales que comercializaran sus productos. En esta época, el sistema económico había creado un mercado de capitales a nivel global. Las corporaciones transnacionales (en adelante ETN) de los países menos adelantados vendían, mediante la bolsa de Londres, las acciones de sus empresas y así, las grandes corporaciones de países más enriquecidos, al comprar un número considerable de acciones, manejaban las decisiones de dichas empresas. Por tanto, en poco tiempo, las grandes empresas de países más desarrollados se hicieron con el control de las corporaciones mineras y agrícolas de las zonas en desarrollo. Asimismo, el incansable crecimiento de las empresas, sobre todo de Inglaterra y de países europeos, generó que, para atender a los mercados de países más industrializados, necesitasen una gran producción agrícola y minera en los países de la periferia. A medida que pasaban los años, regiones enteras quedaron bajo la dirección de grandes corporaciones (Falk, 2002).

La integración progresiva de la economía mundial ha desplazado el equilibrio de poder del Estado al Mercado (Sanahuja, 2009) y las corporaciones transnacionales ejercen cada vez mayor poder. Estas empresas, holdings, etc. representan una de las principales fuerzas en el desarrollo económico, además de ser actores internacionales diferenciados, orgánica y funcionalmente, de los Estados. Al contrario que éstos, las transnacionales tienen funciones esencialmente económicas y su objetivo es maximizar el beneficio, mientras carecen de personalidad jurídica internacional reconocida y no están jurídicamente vinculadas a responsabilidad internacional alguna. En lo que respecta a las empresas, la dimensión económica de la globalización, los cambios en los sistemas productivos y las transformaciones tecnológicas y comunicacionales han inducido una visible transformación de esas empresas: si en la etapa anterior adoptaban un modelo productivo verticalmente integrado, análogo a las empresas locales, con la globalización se han convertido en el soporte de la producción horizontalmente integrada de las cadenas globales de suministro que vehiculan la transnacionalización productiva. Son agentes y a la vez objeto de ese proceso. El cambio tecnológico y la aparición de Internet, por último, hace emerger un nuevo tipo de empresa multinacional basada en la integración digital de sus operaciones, que trasciende el modelo de integración horizontal propio de la globalización (Falk, 2002, Meyer, 2007, Nye, 2010) Así, las ETN se han constituido en motores centrales de la economía mundial.

Según el Departamento de Comercio de EEUU, entre los años 1929 y 1970, las inversiones extranjeras de las ETN norteamericanas y de algunos países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), crecieron exponencialmente. En 1929, las inversiones norteamericanas en minería eran de 1.200 millones de dólares, mientras que en 1970 eran de 6.100 millones de dólares. Por otro lado, en 1929 las inversiones en petróleo representaban 1.100 millones de dólares y en 1970, 21.800 millones de dólares. Es decir, que el porcentaje de estas inversiones en relación al conjunto de las inversiones norteamericanas en el exterior pasó del 14,7 por ciento en 1929 al 27,9 por ciento en 1970. Las inversiones en manufacturas se incrementaron todavía más. Del 24 por ciento en 1929 pasaron al 41,2 en 1970, convirtiéndose así en el principal origen de inversión norteamericana directa en el exterior desde 1950 (OCDE, 1973).

En el año 1966, el porcentaje total de inversión extranjera que destinaba Reino Unido a la explotación del petróleo era del 35 por ciento, mientras la manufactura poseía el 23 por ciento de las inversiones. Alemania destinaba aproximadamente el 75 por ciento de sus inversiones en países en desarrollo a la industria y Francia cerca de un 61 por ciento (UNCTAD, 1968). Esta diversificación de las inversiones se orientaba hacia sectores como la industria y el sector comercial, al tiempo que se fomentaba la relación entre los países dependientes y los países origen, determinando la estructura de la empresa a lo largo de los años. Lo que se conoce actualmente como ETN es el resultado de este fenómeno (UNCTAD, 1970).

El proceso de internacionalización del capital favorece ciertos bienes y servicios, una mano de obra global y un mercado mundial de capital que está estrechamente ligado al nacimiento de las firmas transnacionales, la concentración económica, y la consiguiente posición y comportamiento oligopólico o monopolístico. La concentración, monopolio y transnacionalismo poseen una alta correlación y son las tendencias principales del sistema económico mundial (Dos Santos, 2011). Marcos Kaplan (2002) considera las ETN como actores que condicionan directamente la economía global, compiten en un mercado que tiende a ser único, internacionalizando sus estrategias, políticas y sistemas de producción. Las casas matrices se encuentran en las principales potencias y países industrializados y poseen extraordinarios recursos económicos, tecnológicos y humanos (Kaplan, 2002). A la par de la desregulación económica y los avances tecnológicos, las empresas transnacionales se vuelven corporaciones que trascienden la capacidad de regulación del Estado. En tal sentido, es posible identificar a estos actores transnacionales (privados) como entidades relacionadas con la dimensión económica de la globalización (González, 2007) que ejercen un poder global asociado al sistema capitalista y a una ideología neoliberal (Falk, 2002).

Como se ha expresado, la aparición y extensión de estos espacios transnacionales donde los actores escapan de “las formas institucionalizadas de dominio legítimo” (Beck, 2005:313) van acompañados de una pérdida de legitimidad democrática (Held, 1997; Beck, 2004) y forman parte fundamental del proceso globalizador. “Una parte del poder de decisión sobre quién consigue qué, cuándo, dónde y cómo se está trasladando a las empresas transnacionales” (UNCTAD 1991, citado en Strange, 2001:75).

Raymond Vernon considera este punto como fundamental causa de conflicto entre las fuerzas políticas del nacionalismo y las fuerzas económicas que presionan la integración de la economía mundial. Para este autor, la creciente interdependencia económica, unida a los avances tecnológicos de la comunicación ha dado paso a un Estado anacrónico. El Estado no puede escapar de los beneficios económicos procedentes de la interdependencia que le proporcionan las ETN. Estas son entes autónomos que juegan con ventaja al poder cambiar su territorialización, ubicarse en otro país, haciendo que el Estado se enfrente a pérdidas de empleo, recursos productivos y acceso a mercados mundiales. La teoría de los ciclos productivos explica muy bien cómo las transnacionales instalan plantas de producción en varias economías para asegurarse la cuota de mercado y, por tanto, se prioriza la deslocalización más ventajosa, que en términos de beneficio económico se centra en los países en desarrollo (Vernon, 1966).

Gilpin (1975) describía unas relaciones internacionales donde cada uno tiene lo que el otro quiere. Al Estado le otorga el acceso a un territorio, mercado interno, oportunidades de inversión y las fuentes de las materias primas. Por otro lado, las ETN tienen el capital, la tecnología y el acceso a los mercados mundiales. Unos mercados donde tanto las corporaciones como los Estados y los diferentes actores económicos interactúan con capacidad de diseñar y definir políticas nacionales en el sistema y la economía internacional, según el poder, las opciones y el grado de autonomía. De acuerdo al informe de la UNCTAD *World Investment Report*, las ETN (no financieras) se encuentran en constante expansión. Las actividades de estas empresas representaban, en 2007, el 11 por ciento del PIB mundial y sus ventas se habían incrementado en un 21 por ciento con respecto a 2006. Las operaciones de las principales empresas aumentaron considerablemente en los países desarrollados y más aceleradamente en las economías en desarrollo. En promedio, más del 70 por ciento de las filiales de las principales ETN están ubicadas en el extranjero (UNCTAD, 2008). Estas corporaciones han pasado de ser unas 7.000 en la segunda mitad de los años sesenta a cerca de 70.000 en la década actual (UNCTAD, 2011). Este incremento se ha producido a pesar de las oleadas de fusiones y absorciones, que provocan una enorme concentración de poder al quedar cada sector económico bajo el dominio de un puñado de grandes empresas. De hecho, diversas estimaciones les atribuyen el control de entre un décimo y más de un tercio de la producción mundial. Dado su dinamismo, liderazgo y capacidad de influir en las



decisiones gubernamentales, son consideradas como los principales agentes impulsores y beneficiarios de la globalización económica.

Los ajustes impuestos desde los años ochenta por el FMI y el BM a decenas de economías del Sur, y más tarde a las del Este, abrieron procesos de privatización que permitieron a las ETN colocar sus productos y aumentar su inversión extranjera, mientras conseguían mejoras fiscales y laborales. Algo que se vio acentuado en la Ronda de Uruguay (1986-94), donde la OMC (entonces aún denominada GATT), bajo la directa influencia de los grupos de presión empresariales, diseñó una regulación afín a los intereses de estas corporaciones, que ya no se limitó a la apertura comercial e introdujo la protección de patentes y de la IED. La libre movilidad de capitales, mercancías y prestación de servicios se vio ampliamente respaldada, mientras la mano de obra se mantenía bajo regulación estatal, permitiendo jugar con diferentes costes según el país, al tiempo que se protegía más que nunca la propiedad intelectual. Este diseño se completó con el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI), redactado en secreto desde 1995 por los gobiernos del Norte en el seno de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El AMI hubiera supuesto la liberalización casi total de todo tipo de inversiones internacionales y el establecimiento de un sistema extraterritorial de solución de diferencias en el que las empresas multinacionales podrían demandar directamente a los Estados, algo que ni siquiera está previsto en el órgano de solución de diferencias de la OMC, donde las disputas son entre países. Tras ser hecho público se paró, si bien forma parte de los denominados “temas de Singapur” en las negociaciones de la OMC —y una de las razones de su bloqueo desde 2003—, y también podemos encontrar algunas de sus ideas básicas en diversos tratados de libre comercio (TLC)<sup>33</sup> y en los tratados bilaterales sobre inversiones.

Todas estas iniciativas, que van de la mano de las propuestas de extender la liberalización de los servicios tanto en el marco de la OMC como en el seno de la UE, son impulsadas por todos los gobiernos del Norte por igual para facilitar la penetración de sus transnacionales, contando en demasiadas ocasiones con el apoyo de los del Sur y

---

<sup>33</sup> El capítulo sobre inversiones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor desde 1994 para Estados Unidos, Canadá y México, fue pionero y constituye la principal referencia.

del Este. Todo ello a pesar de que estas corporaciones asumen un rol que no responde a los principios de la cooperación económica que debe darse y distribuirse entre todos los países del mundo desde un punto de vista de redistribución del ingreso y riqueza. De igual forma que los códigos internacionales de las corporaciones transnacionales (inversión extranjera directa, las tecnologías, las prácticas comerciales restrictivas y los pagos ilícitos) obstaculizan la interdependencia entre los países industrializados y los países en desarrollo. De las cuatro fuerzas más importantes de la estructura del mundo industrial (los gobiernos y sus políticas, las empresas transnacionales, los consumidores y la comunidad científica), solo los gobiernos y las empresas transnacionales tienen poder sobre los mercados y responsabilidad en los impactos directos sobre la localización industrial y la no adopción de políticas sobre éstos. Tanto los consumidores (en los mercados) como los científicos (en tecnologías) no actúan de manera dirigida sobre la localización industrial. Sin embargo, todos ellos influyen directamente en la ubicación de la actividad industrial y la distribución de beneficios.

#### *2.2.3.2.2. Globalización desde abajo: sociedad civil organizada*

La globalización refiere a cambios constitutivos en las organizaciones humanas y en las dinámicas sociales que trascienden los espacios económicos y dan paso a transformaciones en distintas dimensiones, dando lugar al desarrollo de contrapoderes globales (Beck, 2004), generado espacios alternativos de deliberación política (Kaldor, 2005) y promoviendo procesos globales “desde abajo”. “Un campo de acción y pensamiento ocupado por iniciativas ciudadanas individuales y colectivas, de carácter voluntario y sin ánimo de lucro, tanto dentro de los Estados como a escala transnacional” (Falk, 2002:201-2). Así, la globalización ha dado paso también a formas organizadas a escala regional y/o global de la sociedad civil y de movimientos sociales en respuesta a los poderes económicos que se han transnacionalizado.

La sociedad civil global abarca todas las manifestaciones sociales no estatales (Beneyto, 2003; Keane, 2008). Para John Keane la sociedad civil global es “un espacio social vasto, interconectado y con múltiples estratos que abarca muchos cientos de miles de instituciones y formas de vida autónomas o no gubernamentales” (Keane, 2003:70). Para este autor, la sociedad civil global es como una “biosfera expansiva y poliárquica, llena de tensiones horizontales de conflictos y compromisos verticales” (*ibíd*:70) donde

las organizaciones, las iniciativas cívicas y empresariales, los movimientos sociales y otras formas organizativas se coordinan deliberadamente y desarrollan actividades transnacionales. Para Mary Kaldor, “todas las definiciones de sociedad civil son normativas y descriptivas. Describen un proyecto político” (Kaldor, 2005:24). Las diferencias responden a las diversas corrientes ideológicas y doctrinarias donde se ubiquen los autores. Desde esta perspectiva, se puede entender a la sociedad civil global como una respuesta a la globalización económica y a la supremacía del mercado (Falk, 2002; Beneyto, 2003; Beck, 2004; Kaldor, 2005; Keane, 2008) o como un fenómeno convergente al proceso de globalización neoliberal donde, en ausencia del Estado global, una gran cantidad de OSC asumen las funciones del Estado (sustituyéndolo en muchos casos).

Kaldor distingue entre las consideraciones descriptivas y normativas. La autora posee una visión amplia sobre los fenómenos constitutivos de la sociedad civil entre los que se incluye la sociedad de derechos y la sociedad de mercados, los movimientos sociales, las redes de activistas, las asociaciones benéficas de voluntarios, las ONG y los grupos nacionalistas y fundamentalistas. En cuanto a las consideraciones normativas, la autora se decanta por lo que llama la visión activista, que apuesta por una ciudadanía activa que crece fuera de los círculos formales, incrementando su participación y autonomía y permitiendo que ésta pueda influir en las condiciones en que vive. Este sería claramente el objetivo que persiguen movimientos como el Foro Social Mundial que anualmente se reúnen reivindicando una globalización diferente, para lo que organizan campañas mundiales<sup>34</sup>.

A diferencia de los viejos actores sociales, la sociedad civil global emergente se mueve en el espacio global y trascienden las fronteras e intereses nacionales (Kaldor, 2005). Dentro de las diferentes visiones que se han elaborado para categorizar a la sociedad civil global, un punto de debate fundamental lo constituyen los actores asociados al mercado. La literatura académica tiende a apoyarse en la concepción originaria de

---

<sup>34</sup> El FSM forma parte del movimiento antiglobalización y que a su vez incluye un amplio conjunto de movimientos sociales nutrido por activistas provenientes de distintas corrientes políticas, que a finales del siglo XX convergieron en la crítica social al proceso de globalización. A pesar de sus muchas denominaciones, la más aceptada es precisamente la que proviene del lema Otro Mundo es Posible (altermundismo) proviene precisamente del lema “otro mundo es posible”, nacido en el Foro Social Mundial que cada año reúne a movimientos sociales de cientos de países del mundo.

Antonio Gramsci, que distinguía claramente entre las fuerzas del mercado —que ocupaban la esfera de la producción y el intercambio de mercaderías— y la sociedad civil, que este autor ubicaba en el ámbito de las ONG (Keane, 2008). En la misma línea, Beck entiende la sociedad civil transnacional como un contrapoder al capital (2004) que se ubica como una tercera fuerza entre el Estado y el mercado (del Arenal, 2009), abriendo un nuevo espacio transnacional moral y subpolítico (Beck, 2002).

Beneyto concibe estos fenómenos como una nueva percepción del mundo, impulsada por el auge de los movimientos ciudadanos transnacionales, pacifistas, ecologistas y humanistas promovidos por la conciencia de pertenecer a una única especie humana y a un único sistema mundial de equilibrio frágil y precario (Beneyto, 2003). Kaldor interpreta la sociedad civil global como un proceso global mediante el cual los individuos debaten, influyen y negocian un contrato con los centros de autoridad política y económica (Kaldor, 2005). En suma, los autores mencionados identifican la sociedad civil global con procesos organizativos de respuesta y contrapoder frente a los poderes fácticos y financieros (Montebourg, 2011). Para Keane (2008), en cambio, el mercado es parte constitutiva de lo que se entiende por sociedad civil y no puede desconocerse su existencia en el momento de plantear una definición sobre los procesos que la componen, dado que, a pesar de todas las debilidades de los mercados y sus consecuencias para las organizaciones humanas, éstos constituyen un principio organizativo necesario de todas las sociedades duraderas.

Las ONG, a diferencia del resto, son organizaciones sociales, sindicales y ambientales que conforman una incipiente sociedad civil global y tratan de definir y exigir el cumplimiento de determinados estándares de conducta para los Estados, las corporaciones transnacionales y las organizaciones financieras internacionales. Su influencia no es desdeñable, como ha puesto de manifiesto la pugna en torno a los fármacos contra el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) o los procesos de movilización social contra determinadas corporaciones. Es significativa la vulnerabilidad de éstas ante el cuestionamiento público, y el grado en el que han llegado a asumir los principios y las prácticas de la “Responsabilidad Social de la Empresa”.

Como consecuencia del empoderamiento de los individuos y la humanización de estos procesos globales, también se está presionando a los Estados “desde abajo” (del Arenal,

2010). Las revoluciones tecnológicas y comunicacionales han permitido que las personas adquieran una mayor conciencia de ciudadanía global, exigiendo un mayor cumplimiento y respeto de los derechos humanos y accediendo a una gran variedad de herramientas tecnológicas que les permiten desarrollar acciones organizadas (tanto a escala doméstica como internacional) para ejercer una mayor presión sobre gobiernos e instituciones formales. Teniendo en cuenta el auge de las tecnologías y las redes sociales, los individuos ya no son sólo receptores, sino que también son capaces de generar información de forma inmediata y difundirla a escala global desde cualquier parte del globo. Así, el auge de estas tecnologías ha permitido que las personas sean ahora posibles protagonistas de las diferentes realidades dejando de ser únicamente espectadores.

En definitiva, existe una pluralidad de actores e instituciones —ETN, bancos, inversores institucionales, movimientos sociales, ONG, opinión pública, entre otros— que desde distintos ámbitos están presionando y reconfigurando el papel y las capacidades de los Estados. Los resultados más inmediatos del fenómeno de la globalización se materializan, por tanto, en un nuevo orden social conformado por redes de relaciones entre todos ellos. También se impulsa un nuevo proceso de “estructuración” y jerarquización de la sociedad internacional y de sus actores. En este sentido, se enfrentan procesos, por un lado, de des-territorialización y, por otro, de re-territorialización de los espacios sociales, económicos y políticos del poder que no coinciden con las fronteras y las jurisdicciones estatales (Held, 2002 en Sanahuja, 2007). El poder, por tanto, se difunde de un modo novedoso entre los actores de la sociedad internacional.

En esta investigación, este punto de partida terminológico nos sirve en tanto la definición de globalización permita desvelar críticamente la forma en que los intereses, prácticas y naturaleza de los actores sociales y económicos, responden a los condicionantes del orden social y no la mera interpretación o descripción objetiva del fenómeno. Al objeto de este trabajo se retienen solo aquellos planteamientos de la globalización cuyo foco principal tiene que ver con el origen y los cambios en las estructuras de poder del sistema alimentario debido al proceso de transnacionalización entre los diferentes actores del sistema internacional, para finalmente analizar la globalización como una aproximación histórico-estructural que explica los cambios en

la correlación de fuerzas sociales. En este sentido, la globalización desde abajo ha permitido articular globalmente a los actores sociales, y también las resistencias de éstos a la globalización (Cox, 1986; Keohane y Nye, 1988; Gill y Law 1993, Bieler 2000, Bieler y Morton 2001, Sassen, 2007; Cox, 1996; Van Apeldoorn 2002 y 2004, del Arenal, 2009, Rodrik, 2011 y Sanahuja, 2014).

#### *2.4. Conclusiones del capítulo*

En este capítulo se ha explicado la creación de una nueva clase transnacional desde el concepto de hegemonía de Antonio Gramsci e interpretado por Robert Cox, desde la Teoría Crítica. Teoría que enmarca el postulado teórico de esta tesis y que considera el MEH como el marco ideal para desarrollar las hipótesis formuladas de esta tesis. También se ha elaborado una explicación crítica sobre las transformaciones del poder en la sociedad internacional a raíz del proceso de globalización. Un poder con una nueva naturaleza transnacional que genera una estructura condicionada por las relaciones sociales a favor de la empresa privada y el interés de la propiedad. Se ha profundizado en el debate de agencia-estructura para determinar quién y cómo se transfiere el poder y comprender cómo en ocasiones se perciben ciertas amenazas para la seguridad y cómo estas derivan en un proceso de dominación de los intereses de una clase transnacional sobre el resto de la ciudadanía.

En el siguiente capítulo se interpreta el MEH en el ámbito del sistema mundial de alimentos, advirtiendo tanto la congruencia de la hegemonía mundial y nacional como el poder material e ideológico que forjan la visión y estrategia común en el sistema internacional.



## **Capítulo 3 Globalización y transnacionalización de la alimentación y sus principales dimensiones**

- 3.1 Fenómeno de la globalización alimentaria.
  - 3.1.1 La globalización alimentaria y seguridad alimentaria: la fractura entre el mercado de alimentos y la política nacional.
  - 3.1.2 La globalización alimentaria y democracia.
  - 3.1.3 La globalización alimentaria, pobreza y desigualdad.
  - 3.1.4 La globalización alimentaria y desarrollo humano.
- 3.2 La transnacionalización del sistema alimentario.
  - 3.2.1 Actores del sistema alimentario.
  - 3.2.2 La transnacionalización del sistema productivo de los alimentos.
  - 3.2.3 Los efectos de las finanzas internacionales sobre el mercado alimentario.
- 3.3 El proceso de transnacionalización alimentaria: Método de las Estructuras Históricas.
  - 3.3.1 Las capacidades materiales en el sistema mundial de alimentos.
  - 3.3.2 Las ideas en el sistema mundial de alimentos.
  - 3.3.3 Las instituciones en el sistema mundial de alimentos.
  - 3.3.4 Las fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial de la alimentación.
  - 3.3.5 Las fuerzas de cambio en la estructura del sistema mundial de alimentos.
- 3.4 Conclusiones del capítulo.

En este capítulo se exponen los distintos debates dominantes del fenómeno de la globalización en referencia a la transnacionalización de las relaciones internacionales de poder. A través de los procesos de securitización y financiarización de la alimentación, se busca interpretar el marco teórico elegido y aplicar en el análisis el MEH de manera que permita desvelar críticamente la forma en que los intereses, práctica y naturaleza de los actores sociales y económicos, responden a los condicionantes del orden social y qué elementos son necesarios para determinar el tipo de estructura internacional dominante en cada estudio de caso.

### *3.1 Fenómeno de la globalización alimentaria*

La globalización alimentaria ha suscitado debates teóricos de muy diversa índole. Este apartado destaca no solo aquellos que se centran en el sistema alimentario, también aquellos ámbitos donde la globalización ha originado condiciones que, de manera más indirecta, afectan al acceso de los alimentos y a que la población disponga de una alimentación adecuada.



### *3.1.1 La globalización de la alimentación y seguridad alimentaria: la fractura entre el mercado de alimentos y la política nacional*

Bajo la lógica del Mercado y ante la necesidad de alimentar a su ciudadanía, los Estados han ido cediendo espacio en favor de las preferencias del negocio, condicionando con nuevos elementos y actores el objetivo de erradicar el hambre en el mundo. Este primer debate representa una fractura entre la economía global alimentaria (mercado de alimentos) y las políticas nacionales alimentarias (seguridad alimentaria<sup>35</sup>). En este sentido, pone encima de la mesa las diferencias entre la internacionalización de la alimentación (interdependencia de países y relación de intercambios) y la globalización alimentaria (integración de la actividad económica alimentaria a escala global, donde una empresa puede ubicarse en un país, proveerse de materias primas en otro, producir en un tercero y vender casi toda su producción en un cuarto país).

Este debate surge a partir de los años noventa, coincidiendo con el momento en que el mercado de alimentos adquirió una escala global (intensificación de las relaciones de intercambio en un mercado único) mientras las políticas que garantizaban la alimentación seguían funcionando a escala nacional. Esta integración económica y comercial del mercado de alimentos no generó paralelamente una política a escala global que permitiese a su vez establecer las instituciones necesarias para formular políticas públicas de los Estados en una escala diferente, y así garantizar una gobernanza de la seguridad alimentaria que decidiera en beneficio de los intereses colectivos (McMichael, 2014).

Siguiendo este debate, merece especial atención el planteamiento de autores como Dani Rodrik (2011) respecto a la paradójica dicotomía Estado-mercado de la globalización. Para este autor, la globalización, además de desafíos y riesgos globales, también ofrece oportunidades para promover avances en nuevas dimensiones y ámbitos que permitan mejorar un acceso más equitativo a los alimentos básicos. Si bien la globalización ha supuesto la creación de un mercado único sin fronteras que promueve el crecimiento y desarrollo económico para todas las economías del planeta, no está siendo exactamente así para la mayoría de los países menos industrializados. Rodrik describe la receta de este desastre, donde a medida que se defiende la democracia y protege la soberanía

---

<sup>35</sup> En este apartado, la seguridad alimentaria solo tendrá los matices que la política pública nacional de cada gobierno establezca para garantizarla.

nacional se incrementan los acuerdos comerciales que amplían las relaciones de producción y distribución de alimentos al tiempo que se estimula la libertad de movimientos financieros en torno a ellos. El trilema que plantea pendula entre limitar la democracia, limitar la globalización, o globalizar el acceso a los alimentos. Es decir, el control democrático sobre la alimentación se debilita en el marco del Estado según este se va integrando en la economía mundial. En el mismo sentido, la democracia y el Estado-nación son compatibles solamente si retrocede el proceso de interdependencia alimentaria que es constitutivo del fenómeno de globalización. Y, por último, la democracia puede convivir con la globalización si se articulan fórmulas de gobernanza transnacional alimentaria y se debilita el Estado-nación.

En este enfrentamiento que se produce entre la globalización de la alimentación y las políticas nacionales para la seguridad alimentaria no solo prevalece el dilema de si la globalización fortalece o debilita el papel del Estado en la alimentación, también subyace cómo afecta este proceso a cuestiones como el gasto social de un Estado para garantizarla. En primer lugar, hay que señalar que los países más globalizados son aquellos más ricos, más iguales y con sectores públicos más grandes<sup>36</sup>. Los Estados del bienestar mantienen una buena relación con la globalización y la seguridad alimentaria, ya que se ofrecen condiciones favorables –inversión, una estabilidad social, poder adquisitivo de su ciudadanía, eficacia de las instituciones, etc...– siendo compatibles con altas tasas de productividad. Con ello, sería plausible que las ETN y el sector financiero (principales beneficiarios de la liberalización comercial y financiera) buscaran que la clase política de estos Estados adoptara dichas medidas.

Medidas que a su vez favorecen el crecimiento económico y el empleo y que pueden beneficiar a toda la ciudadanía, ya que, entre otras cosas, aumentaría la recaudación fiscal. En esta línea, Dani Rodrik (1989) muestra la correlación entre el grado de apertura económica de un país y el tamaño del Estado de bienestar (incluyendo la seguridad alimentaria) y demuestra que a mayor liberalización, mayor necesidad de enfrentar los riesgos derivados mediante programas de protección social. Polanyi (1944) ya sostenía que los programas sociales son consecuencia de la apertura económica y que, a la larga, ésta era incompatible con la estabilidad política y el orden social. Así

---

<sup>36</sup> Combinación del ranking del A.T. Kearney Globalization Index y el ranking del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

podemos entender que los Estados fuertes sean consecuencia del empeño de liberalizar bienes como el trabajo, la tierra y el capital, ya que han tenido que hacer frente a los riesgos que entraña el trabajo asalariado, la agricultura y el intercambio de capitales.

También habrá que enfrentar el fenómeno de la globalización a las instituciones que determinan la eficacia de un Estado<sup>37</sup>. En este sentido, autores como Garrett (2000) muestran dos tendencias diferenciadas. Por un lado, cómo una mayor exposición al comercio internacional y a los flujos de capital han obligado a los Estados más industrializados a ralentizar el incremento del gasto público (seguridad alimentaria), mientras que en el caso de los países de renta media ese gasto se ha estancado o incluso retrocedido (Garrett, 2000:36). Esto pudiera traducirse en una correlación entre la vulnerabilidad de los Estados con la sostenibilidad o beneficios de la globalización. Sin embargo, no implica necesariamente que con la globalización disminuya el margen de los gobiernos, deban restringir el gasto social o incidir negativamente sobre la seguridad alimentaria. De hecho, hay países que a más globalización han incrementado las garantías de seguridad alimentaria dentro de su territorio (EEUU y la UE) y países que a igual apertura económica han mantenido o empeorado la suya (Egipto).

En este debate, se describen las relaciones entre la securitización de la alimentación y sus implicados y cómo ese proceso trae aparejadas condiciones favorables y contrarias en función de los costes y beneficios de la globalización alimentaria sobre los distintos países.

---

<sup>37</sup> Esto plantea un desafío normativo y político de primer orden, pues la realización efectiva de la igualdad de derechos de todas las personas que habitan el planeta depende de condiciones complejas e interdependientes, tanto en la esfera nacional como en la global. El Estado asume a nivel nacional la obligación de alimentar a todos aquellos a los que reconoce derechos de ciudadanía (Linklater, 1982) y, por tanto, es quien establece los objetivos de alimentación y las medidas políticas para alcanzarlos (FAO, 2002). Cuando como consecuencia de la crisis de 1973 se introduce el concepto de seguridad alimentaria, el Estado se vincula jurídicamente a la obligación de garantizar el alimento al percibirse cualquier dificultad en su acceso como una amenaza. Incluso comienza a dar apoyo a la agricultura o al poder adquisitivo de la ciudadanía para su realización (Sen, 1981). Esto a su vez en el ámbito internacional implica la aceptación de un mayor desarrollo jurídico y regularización en el Derecho Internacional Público, provocando en los países más débiles consecuencias sobre su soberanía interna así como nuevas reglas e instituciones de gobernanza más allá del Estado.

### *3.1.2 La globalización alimentaria y democracia*

Otro gran debate se centra en la globalización de la alimentación y la democracia. En este debate, autores como Adam Przeworski y Covadonga Messenger (2005) concluyen, en primer lugar, que la apertura económica al mercado de alimentos puede producirse a voluntad de un gobierno o por un condicionante económico-financiero de las instituciones internacionales. Segundo, que esta apertura hacia la seguridad alimentaria puede limitar la capacidad redistributiva de los Estados, donde por minimizar la vulnerabilidad derivada de esa apertura, los partidos políticos con opciones a gobernar elegirán programas que respondan con mayor medida a esa condición.

Según el informe anual de Freedom House (2018), la condición general de los derechos políticos y las libertades civiles a nivel mundial ha empeorado. De hecho, la aceptación de la democracia como forma dominante de gobierno y de un sistema internacional construido sobre ideales democráticos está bajo la mayor amenaza de los últimos 25 años. Sin embargo, tampoco parece haber una alternativa tan legítima de gobierno en el mundo y eso hace que la democracia pueda adquirir varias modalidades donde se permitan dosis de desigualdad, desempleo y corrupción, sin dejar de ser una democracia formal. Así, aunque la relación entre globalización y democracia no es concluyente, sí podría influir en la calidad de la misma.

Según Torreblanca (2006), las democracias tienen, por un lado, un elemento liberal basado en la limitación del poder del Estado frente a los individuos y en la obligación de que el Estado sirva a estos. Por otro, existe el componente democrático de la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas y en el control de los gobiernos. Según el autor, la globalización “refuerza el primero a costa del segundo” (Torreblanca, 2006:337). Así, la globalización actuaría en dos sentidos: anteponiendo la economía a la política (Reich y Ohmae, 2005) y las instituciones internacionales a las nacionales. En este sentido Robert Dahl (1994) afirma que en el mundo global la democracia significa capacidad de trasladar autoridad a la esfera en la que se produzca mayor eficacia (multilateral) manteniendo niveles suficientes de representatividad y control de la ciudadanía. En este sentido, no solo habría que democratizar las instituciones nacionales de la seguridad alimentaria, también las internacionales.

Para Ulrich Beck (1998), sería preciso una nueva forma de política mundial poswestfaliana y un nuevo multilateralismo con orientaciones hacia una gobernanza democrática cosmopolita basada en el fortalecimiento y reforma de los organismos internacionales en marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global, que además tendrían que ser democráticos para ser legítimos. Lo que Beck (2005) describe como la Sociedad del Riesgo Global supone una fase del desarrollo donde los riesgos sociales, políticos, económicos, industriales y humanos tienden a escapar cada vez más de las instituciones de control y protección de los Estados para adquirir una dimensión transnacional que hace vulnerables a todos los Estados del planeta, más allá de la riqueza o el poder que estos Estados ejerzan (o crean ejercer) en el sistema internacional. El “globalismo” sería esa ideología a desarrollar más adelante.

### *3.1.3 La globalización alimentaria, pobreza y desigualdad*

El tercer debate pone sobre la mesa los efectos de la globalización de la alimentación sobre la pobreza y la desigualdad. En este debate se observa la progresión de la seguridad alimentaria (malnutrición y obesidad) entre las personas más ricas del mundo y su distribución mundial. Del mismo modo, intenta determinar qué significa esta globalización de la alimentación en términos agregados para las personas más pobres y por tanto con mayor vulnerabilidad. Analiza los avances en la reducción de la inseguridad alimentaria y sus paralelismos con la pobreza. En este sentido, el avance desde 1981 a 2011 en relación a la pobreza ha sido importante. En 2011 el porcentaje de la población mundial que vivía con menos de 1,90 dólar al día era de 12,7 frente al 44 por ciento de 1981. La cantidad de personas que viven con 1,90 dólares o menos al día pasó de 1.990 millones en 1981 a 896 en 2012 (datos que se concentran en la dimensión del ingreso de la pobreza). Sin embargo, el progreso ha sido más lento en las líneas de pobreza más altas. En total, 2.200 millones de personas sobrevivían con menos de 3,10 dólares al día en 2011, que es la línea de pobreza promedio de los países en desarrollo y otro indicador común de profundas carencias. Se trata de una reducción marginal con respecto a los 2.590 millones registrados en 1981 (BM, 2015). Además, cada vez es más difícil llegar a quienes todavía viven en la pobreza extrema, dado que con frecuencia se encuentran en contextos frágiles y zonas remotas. El acceso a los alimentos adecuados sigue estando fuera del alcance de muchas personas, a menudo por razones socioeconómicas, geográficas, étnicas y de género. Es más, el progreso frecuentemente

es temporal para quienes han logrado salir de la pobreza: las crisis económicas, la inseguridad alimentaria y el cambio climático constituyen una amenaza de recaída constante.

Del mismo modo, en este debate se analiza la correlación entre la globalización de la alimentación y la desigualdad. En 2012, UNICEF elaboró un informe sobre desigualdad global donde se afirmaba que los países de ingreso medio eran, en 2007, los más desiguales (año de inicio de la crisis del estudio de caso principal de esta tesis). La evolución de coeficientes Gini<sup>38</sup> desde 1990 señala que Asia, Europa del este y los países de la antigua URSS son en los que más se ha incrementado la desigualdad. América Latina, a pesar de los significativos avances logrados desde el año 2000, continúa siendo una región con grandes desigualdades. Los países de ingreso bajo muestran resultados mixtos: el África subsahariana es una región muy desigual pero parece haber reducido su índice Gini desde 1990. Si bien es cierto que hay progreso, el ritmo de cambio es demasiado lento: se estima que se necesitarían aproximadamente 800 años para que los mil millones de personas más pobres del planeta alcanzaran el 10 por ciento de los ingresos mundiales. La extrema desigualdad en la distribución del ingreso mundial cuestiona el modelo actual de desarrollo —¿desarrollo para quién?—, dado que se han beneficiado aquellos más ricos, con más ingresos. La desigualdad es disfuncional, inhibe el crecimiento económico y la estabilidad democrática (UNICEF, 2012).

A su vez, es preciso destacar que mientras la desigualdad entre los países disminuye, la que se genera dentro de los mismos aumenta. Si a principios de siglo el tamaño combinado de las economías emergentes (BRICS) era de un cuarto del PIB de EEUU, en 2010 prácticamente se había alcanzado. Y es que estos países han sido responsables de casi un tercio del crecimiento del PIB global nominal. La economía de países como Nigeria ha crecido hasta once veces desde el año 2000, mientras que la de Indonesia creció más de cinco veces. Desde 2008, estos dos países aportaron más al crecimiento

---

<sup>38</sup> El índice de Gini o coeficiente de Gini es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre la ciudadanía de un territorio, normalmente de un país. Se encuentra entre 0 y 1, siendo cero la máxima igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y 1 la máxima desigualdad (todos los ingresos los tiene un solo ciudadano) (Moreno, 2010).

del PIB global que EEUU (FMI, 2015). Las brechas en los ingresos y la riqueza pueden estar disparándose en determinados países, pero el ingreso per cápita en los países en desarrollo está creciendo mucho más rápido que en las economías avanzadas.

Sin embargo, al mismo tiempo, la política fiscal ha reducido la importancia de los ingresos en la actividad redistributiva del sector público. La falta de progresividad en los impuestos (traslado de los gravámenes sobre el capital hacia el trabajo, la transformación de los impuestos sobre la renta en impuestos sobre el consumo e incluso eliminando los impuestos patrimoniales) ha reducido la capacidad distributiva de los Estados y, por tanto, ha supuesto un aumento de la desigualdad. Se ha permitido una fuerte acumulación de los ingresos, la riqueza y el poder en una élite económica que cada vez se escinde más del resto (que sufre fuertes tasas de desempleo, devaluaciones salariales, inseguridad en el trabajo y una reducción de la protección social) y que no quiere participar con la distribución del gasto público. En parte, es por ello que encontramos países como Marruecos y Jamaica con rentas per cápita muy similares, que sin embargo mantienen una diferencia de 20 puntos en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a favor de Jamaica, mientras que un país como Vietnam, con la mitad de renta de Marruecos, está 10 puntos por encima en el IDH (PNUD, 2015).

#### *3.1.4 La globalización alimentaria y desarrollo humano.*

A través del enfoque de las capacidades planteado por Amartya Sen y Martha Nussbaum se aborda un cuarto debate que vincula el desafío de la seguridad alimentaria como un problema de desarrollo humano. Para estos autores, la seguridad alimentaria es una “capacidad<sup>39</sup> para el desarrollo humano” y una “noción de libertad que aspira a superar las diferencias culturales” (Sen, 1989:2; Nussbaum, 2008:4). Es decir, un bien necesario. Los estudios de Sen sobre el hambre y el desarrollo, la elección social o los derechos convergen en una noción de libertad que aspira a superar las diferencias culturales. Este autor defiende que el desarrollo no termina en el aumento de la producción económica nacional, y que, por eso, su estimación mediante la renta disponible es insuficiente. El desarrollo se vincula con las cosas que las personas

---

<sup>39</sup> De entre las principales capacidades que describe Amartya Sen para que el ser humano pueda funcionar está la de “evitar el hambre”, algo que solo puede traducirse como capacidad adquiriendo seguridad alimentaria donde se incorpora la elección social, los derechos y el desarrollo.

pueden realmente hacer o ser (los llamados funcionamientos), y así con las capacidades de que disponen, entendidas como las oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida. Es este el sentido, “una sociedad desarrollada es una sociedad más libre, y el desarrollo es el camino hacia una libertad mayor” (Sen, 1989:43).

A su vez, Sen plantea la disyuntiva entre la pérdida de control con tal de conseguir logros valiosos, o dicho de otro modo, de cuáles son los límites del paternalismo en el enfoque de las capacidades sin perder el control sobre la asequibilidad, disponibilidad, calidad nutricional y diversificación de la dieta de los alimentos que se consumen<sup>40</sup>. En líneas generales, el paternalismo puede definirse como “la restricción de la libertad en beneficio de aquel cuya libertad se limita y entonces hasta qué punto está justificado limitar la capacidad total (alimentarse) para conseguir que los funcionamientos sean mejores” (Sen, 1999:3). El autor lo resuelve distinguiendo entre una libertad de poder y una libertad de control, siendo la primera una libertad que solo restrinja el control de la consecución de un objetivo (seguridad alimentaria, en manos de un organismos multilateral) sin que se limite la libertad en favor de ese objetivo (los alimentos que consume la ciudadanía). Sen plantea una cuestión importante con respecto a la globalización y su incidencia ante la pérdida de control de las poblaciones sobre alimentos: ¿sigue siendo viable reclamar al Estado ese poder? La velocidad del cambio tecnológico, la burocratización y mediatización de los poderes públicos, los movimientos demográficos a escala mundial, o la heterogeneidad étnica y cultural de las sociedades impiden la libertad de controlar resultados que afectan en general a cada persona (*ibíd.*:7; Nussbaum, 2008).

Esta investigación comparte con mayor o menor afinidad varias de las posiciones de estos debates en referencia a los efectos de la globalización sobre la alimentación. Esta estructura ha disminuido la agencia sobre el control —en términos de regulación— de los

---

<sup>40</sup> El Índice Mundial de Seguridad Alimentaria (*Global food security index*) mide la asequibilidad, la disponibilidad y la calidad de alimentos en un conjunto de 113 países. Es un modelo dinámico de evaluación cuantitativa y cualitativa, construido a partir de 28 indicadores únicos, que mide estos factores de seguridad alimentaria tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Es el primero en examinar la seguridad alimentaria de manera integral en las tres dimensiones establecidas internacionalmente. Además, el estudio mira más allá del hambre a los factores subyacentes que afectan la inseguridad alimentaria. Para aumentar su relevancia emplea un factor de ajuste trimestral para las fluctuaciones de los precios de los alimentos y así examinar el riesgo que enfrentan los países a lo largo del año ([Foodsecurityindex](http://Foodsecurityindex.org), 2015).



Estados a favor del Mercado alimentario. De igual forma, esta agencia ha cedido control –en término de democracia– de los Estados sobre el acceso a los alimentos como resultado de una mayor apertura comercial y económica. En consecuencia, la mutua constitución e interacción entre la globalización (estructura) y el Estado (agencia) ha afectado a la capacidad de acceso (disponibilidad y asequibilidad adecuada) de la población sobre los alimentos. Esto se refleja en los índices de los más pobres y hambrientos, sin conseguir sin embargo mejorar los indicadores de la pobreza extrema que todavía presentan a más de 1.000 millones de personas sin acceso a los alimentos. Al mismo tiempo, permite que existan 2.200 millones de personas con sobrepeso u obesos (BM, 2018; EAT, 2017). Una mayor apertura del mercado de alimentos en algunos países ha provocado una limitación en la capacidad redistributiva y adecuada en el ámbito nacional, dado que las políticas que estas instituciones formulan no garantizan una seguridad alimentaria global.

En esta tesis, las interpretaciones del fenómeno de globalización realizadas por Robert Cox y Setphen Gill son centrales. Ambos autores consideran que con el avance de la estructura (globalización) sobre el sistema mundial de alimentos se ha producido una pérdida de agencia sobre el mismo; los Estados y las organizaciones intergubernamentales, cuyo papel sería la promoción de la alimentación mundial sin perjudicar el ámbito nacional, carecen de agencia suficiente para proteger a toda la población mundial de estos efectos negativos. Las OSC y su capacidad no ejercen el liderazgo político necesario para intervenir en las recetas políticas y estrategias de desarrollo que suponen cambios importantes en la transnacionalización y distribución de la alimentación. Durante el siglo XX, la mayor transformación sobre la alimentación vino impulsada precisamente por esta estructura, provocando la internacionalización del Estado (Cox, 1993) y con ello, una transnacionalización de la agencia que determina un orden mundial específico.

Ante el proceso de transnacionalización, ciertos debates de la sociedad internacional se han securitizado. La alimentación es uno de ellos, adquiriendo una naturaleza diferente al ser percibido como una amenaza de la que protegerse. Las relaciones internacionales de la alimentación se transforman y concretan en el término seguridad alimentaria<sup>41</sup>,

---

<sup>41</sup> El concepto de la seguridad alimentaria surge a finales de la década de los años setenta como respuesta internacional ante lo que se interpretó como una escasez generalizada de alimentos a partir de la crisis del

coincidiendo con el cambio de estructura en el bloque histórico (1945-73) y con el fin de la hegemonía de EEUU en la comunidad internacional (Arrighi, 1995; Harvey y Cox, 1993). Un bloque que concluye en una crisis alimentaria donde la falta de acceso de alimentos adquiere un carácter prioritario en la agenda internacional. Habitualmente, la idea de securitización implicaría desplazar el debate fuera de la esfera pública y del control democrático ordinario para justificar la vulneración de determinadas garantías, al mismo tiempo que se movilizan y/o se asignan recursos excepcionales para dar respuesta a cualquiera de las vulnerabilidades relacionadas con la alimentación (Arrighi, 1995). Sin embargo, en esta tesis, esta securitización de la alimentación se interpreta en términos de reacción frente al orden “normalizado” del Mercado que, según autores como Polanyi (1944), supone establecer un régimen excepcional de reglas y de intervención pública. Para esta aproximación se recoge el referente central de la seguridad que la Teoría Crítica propone sobre la persona, base irreductible de la seguridad y donde la protección de la persona deriva no solo de la seguridad del Estado sino también del acceso individual a los recursos que le permiten llevar una adecuada calidad de vida (Cox, 1990).

### *3.2 La transnacionalización de la alimentación*

El fenómeno de la globalización ha tenido un profundo impacto sobre el mercado alimentario. Además de todas las implicaciones mencionadas sobre la sociedad internacional y que afectan prácticamente a todas las relaciones, sectores y facetas de todos los actores que en ella se dan, se destacan dos específicamente. Por un lado, los cambios producidos en el sistema productivo alimentario con prioridades claras sobre el aumento de la producción. Por otro, el proceso de financiarización de la economía, con una gran liberalización en la circulación de capitales y desregulación del marco normativo, ha sometido a los mercados de los alimentos a la misma lógica que la especulación financiera impone al resto de los mercados tradicionales de materias primas. Debido a estos procesos, la producción y comercialización de los alimentos de grano<sup>42</sup> fundamentalmente, el trigo, el maíz u otros como la soja, se rigen por los mismos parámetros financieros que el cobre, el gas o el petróleo. Bajo esta lógica de

---

petróleo y del incremento de la población mundial. De esta forma adopta la definición de “disponibilidad en todo momento en el mercado mundial de suministros de alimentos básicos para sostener el consumo creciente y contrarrestar las fluctuaciones en producción y precios” (ONU, 1975).

<sup>42</sup> Son considerados alimentos de grano, fundamentalmente el arroz, la avena, el centeno, la cebada, el maíz, el mijo, el sorgo, el trigo, el amaranto, el alforfón, la linaza, la quínoa, entre otros.

competencia e integración global de los mercados se observa una acelerada erosión o pérdida de soberanía y control en la responsabilidad de los países para proporcionar alimentos suficientes y adecuados a su ciudadanía, dejando que sean las preferencias del sector alimentario, centradas en la maximización del beneficio, sin atender a la equidad en el acceso o la sostenibilidad medioambiental, las que establezcan las dinámicas de producción y consumo (Davis y Goldberg, 1957; Goldberg, 1968)<sup>43</sup>.

Para los seguidores de la Teoría Crítica (Gramsci, 1966; Cox, 1993; Bieler y Morton, 2004), estas dinámicas globalizadas de producción y consumo hacen de la desregulación su idea central. Para Cox (citado por Bieler y Morton, 2004:87) este fenómeno, debido a que conlleva la “internacionalización del Estado”, supone al mismo tiempo, además de una creciente demanda de una mayor seguridad en la alimentación, la preponderancia de una financiación internacional y el negocio de ETNA (agronegocio) frente a la autoridad del Estado. Contradicciones que pueden explicarse como fruto de las decisiones de las élites políticas y económicas mundiales que han adoptado el neoliberalismo a escala transnacional, en lo que algunos autores denominan “globalismo”, y que reduce la globalización a una sola dimensión, la económica (Beck, 2004:27).

Un concepto que como ya se ha visto, también desarrolla Stephen Gill (2008) cuando se refiere a las estructuras históricas constitutivas para definir el proceso de globalización. En las tres estructuras que considera se puede hacer una interpretación sobre el sistema mundial de alimentos. En la primera de ellas, el neoliberalismo disciplinario que Gill categoriza hace referencia a la esfera pública y privada de los alimentos, el plano local y transnacional de los mismos, así como los ámbitos macro y micro del poder que se ejerce y deriva de los alimentos, siempre al servicio de los intereses de un bloque histórico

---

<sup>43</sup>En la década de 1950, Davis y Goldberg, apoyados en la matriz de Insumo-Producto de Leontieff, definieron el agronegocio como “[...] la suma del total de operaciones involucradas en la manufactura y en la distribución de la producción agrícola; operaciones de la producción en el campo, en el almacenaje, el procesamiento, y distribución de los *commodities* agrícolas y las manufacturas hechas con los mismos”. Once años después, Goldberg incluye como agronegocio el campo y las personas que trabajan en él, las operaciones de almacenamiento, los procesadores, los mayoristas, los supermercados o minoristas en el flujo de los *commodities* desde los insumos iniciales hasta el consumidor final. También incluye las instituciones que afectan y coordinan las sucesivas fases del flujo del *commodity* como los gobiernos, los mercados de futuros y opciones y las asociaciones comerciales”. El concepto de agronegocio evoluciona en dos niveles paralelos de análisis: el estudio de la coordinación entre los participantes verticales y horizontales de la cadena alimentaria –conocido como economía de los agronegocios– y el estudio de la toma de decisiones en estructuras de gobernanza alternativas de la cadena alimentaria, conocido como gestión de los agronegocios.

transnacional alimentario. Según este autor, habría que considerar una mirada vigilante sobre el sistema alimentario siempre presente, internacionalizando de esa manera y reproduciendo normas y valores referidos al papel del individuo, el mercado, lo público y lo privado y las relaciones de intercambio. En referencia a la segunda estructura, el “nuevo constitucionalismo” introduce al sistema mundial de alimentos en un proceso institucionalizador en el nivel macro del poder, donde se reestructuran el Estado y sus funciones a través de las normas legales o “semilegales” de la OMC, los tratados comerciales, UE, etc., los acuerdos *soft law* y directrices de políticas públicas de los G-7, G-20, OCDE o la condicionalidad del BM. Todas estas normas adoptadas por los Estados y emanadas desde las organizaciones internacionales conforman una gobernanza alimentaria global cada vez más amplia y al servicio del neoliberalismo, a la vez que reducen el espacio político (Gill, 2014:34). Esta regulación se extiende cada vez más a la vida económica y social desde el espacio transnacional, fuera de los ámbitos de soberanía nacional, control y rendición de cuentas democrática de los Estados sobre la alimentación.

Por último, la tercera estructura a la que hace referencia el autor es la civilización del mercado que define como un proceso contradictorio donde la ideología neoliberal busca al mismo tiempo que la integración alimentaria a través del mercado, lógicas de desintegración y exclusión social (*ibíd.*:35). Es decir, mientras el neoliberalismo busca a través del mercado único integrar a todos los países bajo un mismo sistema alimentario, propicia nuevos paradigmas que obligan a adecuar la estructura del Estado a la racionalización (eficacia y productividad alimentaria). El alimento deja de ser un derecho para interpretarse como un simple gasto. Para minimizar los costes se impone la vía de la privatización y la desregulación que facilita la entrada de nuevos alimentos (ultraprocesados), lo que en la actualidad constituye un prerrequisito para aumentar la competencia potencial en los mercados y así restaurar la supuesta eficiencia perdida. Solamente el mercado parece poseer la virtud de asignar eficazmente los recursos y fijar el acceso a los alimentos<sup>44</sup>. De este modo, desde el plano ideológico discursivo se han difundido concepciones de eficiencia y privatizadoras en función del supuesto de que la administración privada del alimento es la mejor en última instancia y que por lo tanto

---

<sup>44</sup>Una interpretación de la teoría del derrame (*spill-over*) que defiende que el neoliberalismo convence de que “los ajustes producirán un crecimiento de la cantidad de alimentos que cuando sea voluminoso, elevará los niveles de acceso de la población y resolverá la situación de los desfavorecidos” omitiendo que las empresas privatizadas sirven para enriquecer a las corporaciones monopolistas del agronegocio.

solo cabe el ajuste. Se podría decir que el nuevo Estado ha creado un sistema alimentario a su imagen y semejanza (Santos, 1998).

Al concebirse como ideología, la globalización de la alimentación no sería la consecuencia de la dinámica económica mundial, sino la causa de que dicha dinámica adquiriera esta forma (Cox, 1993). Es decir, sería la ideología neoliberal la que habría causado el auge del sistema alimentario industrial y no la propia dinámica de la industria alimentaria la que habría traído esta globalización. Esta imposición de la lógica del mercado ha impulsado recetas de políticas y estrategias de desarrollo que suponen cambios importantes en la transnacionalización del poder sobre los alimentos. Cambios que se traducen en una diferente composición del comercio alimentario internacional, pero también del modelo productivo, que han determinado una manera muy diferente de distribuir el poder. En este sentido, la Teoría Crítica propone analizar el origen social del poder y de las estructuras (económicas) transnacionales de producción alimentaria y de las finanzas, así como proporcionar un hilo conductor que reclame el papel de agencia para una clase social ad hoc.

En los siguientes apartados se revisan las relaciones transnacionales de producción del sistema mundial de alimentos y del sistema financiero. De partida, se considera la clase transnacional como un agente que mercantiliza la alimentación y el proceso de globalización como un proceso de dominación de los intereses de esta clase (Gill, 2014). Intereses que, aunque parecen estar consensuados, conllevan un alto coste para un Estado que debe rendirse a la financiación y al agronegocio si quiere garantizar un mayor control sobre la alimentación de su población.

### *3.2.1 Actores del sistema alimentario*

La interrelación de los diferentes factores y procesos que intervienen en el sistema alimentario no solo es consecuencia del papel desempeñado por los Estados, o por el propio Mercado, también y cada vez de manera más determinante, por otros actores. En este apartado se destacan aquellos que desde el sector privado han alcanzado especial relevancia. De hecho, las estructuras de la sociedad no se comprenderían sin las corporaciones/empresas transnacionales agroalimentarias (en adelante ETNA), las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) del sector, las redes sociales y otros grupos

sociales de distinto alcance en la alimentación (Strange, 2001; del Arenal, 2003; Mesa, 2007; Nye, 2010).

En el actual sistema multicéntrico del sistema internacional (Rosenau, 1990) se ubican una gran variedad de actores transnacionales de la alimentación que han conquistado cuotas de poder suficiente como para llevar a cabo procesos transnacionales que les permiten escapar de las regulaciones jurisdiccionales y establecer parámetros de comportamiento y acción propios dentro del sistema alimentario (Strange, 1986; Soros, 2008; Martín Seco, 2010). Siguiendo con la clasificación de Richard Falk (2002), en la globalización alimentaria “desde arriba” estarían todos aquellos actores que controlan las fuerzas transnacionales del mercado y la vida política de los Estados y en la globalización “desde abajo”, los actores que desde las OSC (local y globalmente) les responden.

En un primer lugar, destaca el papel que ocupan las ETNA en la “globalización desde arriba”. Estas se han constituido como motores centrales del sistema mundial de alimentos. Con una gran capacidad de concentración, monopolio y transnacionalismo de la producción, distribución y comercialización, compiten en el mercado alimentario, internacionalizando sus estrategias, políticas y sistemas de producción. Las casas matrices de las diez principales se encuentran en las principales potencias y países industrializados (EEUU, Francia, Reino Unido, Países Bajos, etc.) y poseen extraordinarios recursos económicos, tecnológicos y humanos (Kaplan, 2002). A la par de la desregulación económica y los avances tecnológicos, las ETNA se vuelven corporaciones que trascienden la capacidad de regulación del Estado. El libre mercado hace que los precios ya no se sostengan mediante mecanismos de regulación sino a través de mercados de futuro donde responden cada vez menos a indicadores de mercado y cada vez más a los fenómenos de especulación financiera (Renard, 1999). La debilidad de este marco institucional ha dado vía libre a la iniciativa privada y favorecido la exclusión de los productores familiares.

Por otra parte, la estructura de la globalización ha enfatizado los dispositivos de comercialización unificando los mercados de los productos alimentarios. Sin embargo, esto no es sinónimo de uniformidad, al contrario. Esta unificación ha acentuado la segmentación de los mercados y la diferenciación de los productos alimentarios de los

que las corporaciones del sector se han hecho eco. A ello se han sumado los cambios de hábitos alimentarios, que han experimentado profundos cambios entre las clases medias acomodadas de todos los países. El alimento como fuente de energía ya no es negocio, más aún cuando es sinónimo de estatus y tiende a satisfacer no solo las necesidades de los consumidores, también otras demandas como su embalaje, procesamiento, rapidez de preparación, sabor<sup>45</sup>, etc. Los alimentos son una mercancía más y las ETNA compiten por su monopolio y ampliación de márgenes lucrativos. En ello, involucran a los Estados y estos a su vez toman decisiones políticas para no perjudicarlas y así, no enfrentarse a pérdidas de puesto de trabajo o limitaciones de mercados. La agencia de estos dos actores, por tanto, ETNA y Estado, que tienen decisión sobre los mercados y responsabilidad en los impactos directos sobre la localización industrial, se convierten en las dos únicas fuerzas dentro de la estructura industrial alimentaria. Así lo demuestran algunas fusiones del sector que en 2016 han pasado a controlar el 60 por ciento de las semillas del mundo, el 70 por ciento de los pesticidas y productos químicos necesarios para cultivar alimentos y casi todas las patentes de los alimentos transgénicos del mundo<sup>46</sup>.

Al mismo tiempo, y como respuesta a esta mercantilización y financiarización<sup>47</sup> del alimento, han surgido desde la sociedad civil grupos que pretenden recuperar el espacio global, más allá de las fronteras e intereses nacionales (Kaldor, 2005). Considerada por autores como Beck (2004), una sociedad civil transnacional que se ubica como una tercera fuerza entre el Estado y el mercado (del Arenal, 2009), abriendo un nuevo

---

<sup>45</sup> El 8 de abril de 1999 se reunieron los jefes de las mayores empresas alimentarias de Estados Unidos: Nestlé, Kraft, Nabisco, General Mills, Procter & Gamble y Coca-Cola. Entre todos ellos controlaban a 700.000 empleados y 280.000 millones de dólares en ventas anuales. La reunión secreta, sin actas ni grabaciones, se había convocado para tratar un solo asunto: la epidemia emergente de obesidad y cómo actuar frente a la misma. Destaca el comentario con el que Stephen Sanger, jefe de General Mills concluyó: “No me habléis de nutrición. Habladme de sabor, y si estas cosas saben mejor, no vayáis por ahí tratando de vender cosas que no saben bien” (Moss, 2013).

<sup>46</sup> En connivencia con los gobiernos y la UE se están gestando varias mega-fusiones. Por un lado, entre Monsanto, empresa norteamericana valorada en 59.000 millones de euros y dedicada a la producción de productos químicos, semillas y biotecnología y la alemana Bayer. La intención de la empresa química estadounidense Dow de fusionarse con su rival, el conglomerado DuPont; y el plan de ChemChina de comprar el grupo suizo de semillas y genética Syngenta por 38.000 millones de euros. Si se tienen en cuenta las fusiones de algunas de las empresas de fertilizantes más grandes del mundo, y las intenciones de las empresas de equipamiento agrícola más grandes del mundo de invertir en Big Data, robótica y tecnología agrícola, todos estos movimientos empresariales llevarán a la agricultura global a una nueva era (Vidal, 2016).

<sup>47</sup> Ambos conceptos se definieron en la introducción de esta tesis, sin embargo recordemos que la mercantilización en este caso hace referencia al uso del alimento como mera mercancía y la financiarización como un activo financiero.

espacio transnacional. Una sociedad civil global con procesos organizativos de respuesta y contrapoder frente a los poderes fácticos y financieros (Montebourg, 2011). En este sentido destacan movimientos sociales que con un enfoque participativo trabajan en la formulación y aplicación de sistemas basados en la alimentación y promoción como derecho. En muchas de estas organizaciones se ha convertido en acción política internacional el acto de comprar alimentos, pretendiendo demostrar que tanto la ley de la oferta y la demanda como los mandatos de las transnacionales no son inevitables (Renard, 2003). Organizaciones de comercio justo que luchan contra la pobreza de los países del Sur a través del comercio y no la ayuda, comparten escenario con las que denuncian abusos hacia los patrones de consumo a través de toda la cadena de producción y distribución de alimentos.

En definitiva, existe una pluralidad de actores que, desde distintos ámbitos están presionando y reconfigurando la agencia de los Estados sobre la alimentación y ofreciendo modelos alternativos, tal y como se verá más adelante.

### *3.2.2 La transnacionalización del sistema productivo de los alimentos*

El origen social del poder y de las estructuras (económicas) transnacionales de la producción alimentaria comienza a ser relevante cuando las fábricas de alimentos entran en una lógica mundial de dominio absoluto sobre la sociedad (Lipietz, 1987; Cox, 1994). La lógica de producción agrícola responde a un modelo donde se relaciona el capitalismo de mercado y la intervención del Estado a través de la política agrícola. Inicialmente, en el proceso de integración europeo, esta interacción tuvo lugar en el interior de cada uno de los Estados de la CEE primero, UE después, pero al crearse la PAC (1962) esa integración se produjo en un contexto más amplio (Bowler e Ilbery, 1996). Bajo estos dos contextos de intervención política, la expansión de la producción de alimentos fue acordada como un objetivo estratégico que contó con la ayuda financiera al sector agrícola y la fiscalización de la importación de alimentos más baratos de los países competidores. Para ello se creó una densa red de medidas para dar apoyo y cobertura a la política agrícola productivista, incluyendo la regulación de los precios de garantía por los productos agrarios propios, los subsidios a la exportación, ayudas directas de los agricultores de áreas menos favorecidas, ayudas a la inversión para la modernización de la explotación, ayudas a la formación de los agricultores, etc.



Con una producción en continua expansión, los agricultores europeos respondieron positivamente a los precios de garantía, a los flujos continuos de nuevas tecnologías agrícolas que emergieron desde el sector industrial, incluyendo agroquímicos, mecanización agraria y transformación de alimentos. Por todo ello, el término “agricultura industrializada” ha sido usado para sintetizar las características de la agricultura productivista y sus usos asociados. A su vez, significó costes medioambientales altamente perjudiciales, con desiguales beneficios para la población, grandes costes económicos presupuestarios así como una creciente diferenciación entre áreas rurales desiguales (*ibíd.*:46). En última instancia, cabe destacar el papel de la PAC como garante del autoabastecimiento alimentario europeo, como política que asegura el acceso alimentario propio frente al desafío de la globalización (transnacionalización) y Mercado que impacta sobre el resto de los países.

Entre los años sesenta y ochenta, EEUU incrementó a su vez la productividad agrícola con el fin de aumentar la oferta alimentaria. Esta iniciativa cristalizó en la “Revolución Verde” (*ibíd.*:52). La Revolución Verde, explicada más adelante, trajo consigo un endeudamiento que obligó a cambiar la composición productiva y comercial de sus productos agrícolas originales a aquellos países que solicitaron crédito para aumentar su producción. En este sentido, el FMI y el BM condicionaron un cambio de cultivos tradicionales, un excesivo coste y dependencia de las semillas “mejoradas” vinculada al uso obligado de fertilizantes, una mayor utilización de agua para los cultivos, agroquímicos, la necesidad de tecnología complementaria, etc. Con ello se debilitó el sector y la capacidad productiva alimentaria. La alimentación de las personas más pobres del planeta se vio sujeta a una sobreproducción que excedía de las exigencias más básicas y no solo los límites medioambientales (*ibíd.*:58). La dependencia de semillas, fertilizantes y agroquímicos se unió a una importación neta obligada de alimentos que resultaban más baratos que los producidos localmente debido a las subvenciones que los países más industrializados destinaban a su propia agricultura y que derivaba en costes y precios imbatibles para su competencia (*ibíd.*:60). La alimentación de una gran mayoría de países dejó de estar al alcance de sus gobiernos. Pagar esos créditos supuso aceptar un ajuste de la producción alimentaria hacia la exportación, a su vez orientada a la demanda de los países más ricos, desestimando el potencial físico y demanda local al tiempo que se descuidaban las infraestructuras agrícolas locales. En cualquier caso, estas medidas también supusieron un claro sistema

de protección a la agricultura estadounidense, aunque no de tan largo alcance como la europea.

Todo ello ha dado lugar a un proceso de cambio estructural sin el cual resulta difícil explicar las dinámicas de la globalización alimentaria. La transnacionalización de las cadenas productivas, a través de la deslocalización (*offshoring*), reubicó gran parte de la producción en los países en desarrollo, especialmente aquella que es intensiva en mano de obra y en tecnologías intermedias. Al mismo tiempo, los países avanzados se desindustrializaron, centrándose en la parte del proceso productivo intensiva en capital y tecnología. Un proceso que, a causa de la mejora y abaratamiento de las comunicaciones (procesamiento de datos, programación, diseño de software, ingeniería, atención telefónica, etc.) se reubicó en lugares del mundo de menor coste, pero con mano de obra cualificada y banda ancha (Edwards, 2004).

Se modificó a su vez, la división internacional del trabajo tradicional donde las ETN son la célula principal (Dos Santos, 2011) y obliga a repensar conceptos vinculados como “centro” y “periferia”, “Norte” y “Sur”, etc. Lo que lleva a una configuración del mundo donde autores como Iain Carson (1998) describen la existencia de “centros” tecnológicos y un entorno, cada vez más amplio y difuso, dominado por industrias de ensamblaje o “maquilas”, vinculados a través de cadenas productivas en manos de ETN. En los países industrializados, las grandes ETN comienzan a ser más sensibles sobre dónde y en qué condiciones sociales y ambientales producen, fruto de la presión social y mediática a la que se han visto sometidas en los últimos años (Oxfam, 2015). Una realidad bien diferente es la actitud de esas empresas en los territorios periféricos.

En la periferia, este comportamiento deriva del mismo proceso de descolonización, donde la propia ONU, a través de la FAO, apoyó la promoción de la agricultura industrial en los países empobrecidos, una vez adquirida su condición de países “independientes”, bajo el argumento de “desarrollar sus economías”. Este desarrollo consistía en industrializar sus agriculturas tradicionales y especializarlas en aquellas materias primas agrarias, alimentarias o no, con fuerte demanda en un mercado internacional controlado por las antiguas metrópolis y de grandes empresas agroquímicas y agroalimentarias (FAO, 2000). La agricultura industrial se extendió con la industrialización de la sociedad. Primero, se asentó en EEUU y tras la Segunda

Guerra Mundial, en Europa y el resto de países ricos. A mediados de los años setenta, con la Revolución Verde, se expandió por todo el mundo.

El mercado internacional proponía resolver el problema del hambre facilitando la especialización productiva de alimentos y la implantación del modelo agroalimentario global. Este modelo trajo una agricultura con una menor mano de obra y cuantiosa tecnología agroquímica y de semillas de importación pagadas en dólares. El resultado fue la imposición de una clase transnacional que actuaba como agente mercantilizador de la alimentación y el impulso a un proceso de globalización donde dominaban los intereses de esta clase (Cox, 1994), es decir, los intereses de los países más industrializados sobre el resto, utilizando en su propio beneficio aquello en lo que éstos eran fuertes: trabajo abundante y cualificado en el campo, y semillas y variedades propias, acondicionadas a la climatología de sus territorios.

En lugar de acabar con el hambre, el hambre y la dependencia alimentaria de los países pobres aumentaron al tiempo que disminuyó el acceso a sus recursos. Con la apertura de los mercados locales a la alimentación básica importada a precios bajos, la presión sobre los pequeños agricultores campesinos e indígenas creció aún más. O se incorporaban a la lógica productivista, endeudándose y haciéndose dependientes de las multinacionales y sus tecnologías, o la caída de los precios de la alimentación básica les expulsaba de los mercados locales y por consiguiente de sus tierras, encaminándoles a una emigración forzosa a las ciudades. La Revolución Verde supuso en los años ochenta el desarrollo del mercado mundial de alimentos a costa del empobrecimiento de las economías campesinas, de su desarticulación cultural y territorial, de la emigración forzada y de la soberanía y la seguridad alimentarias de miles de millones de personas en el mundo (LVC, 2006).

Desde los años setenta, el poder de las ETNA sobre el sistema alimentario se vio acompañado de políticas que redefinieron las condiciones para el establecimiento de un orden alimentario corporativo que centralizaría el poder en actores transnacionales. Tanto el proceso de securitización como el de financiarización a los que ha sido sometida la alimentación permiten observar esta distribución del poder. Una distribución que según el autor Stephen Gill (1995) permite detectar en los tratados de libre comercio un “nuevo constitucionalismo” que, en referencia al proceso de

globalización, aparece como un proceso de dominación de intereses de las clases transnacionales sobre el resto de los seres humanos (Gill, 1995, 2008). Una trampa que puede llevar a considerar el actual modelo de seguridad alimentaria<sup>48</sup> como un modelo consensuado que integra los intereses de las organizaciones sociales, cuando la realidad es que ha rehuido acuerdos vinculantes y es ambivalente respecto de los medios y responsabilidades para lograr las transformaciones necesarias que garantizan el acceso equitativo de los alimentos.

### *3.2.2 Los efectos de las finanzas internacionales sobre el mercado alimentario*

La financiarización de la economía internacional ha convertido los alimentos en activos financieros y sometido a los mercados de los alimentos a la misma lógica que la especulación financiera impone al resto de los mercados tradicionales de materias primas (BPI, 2007).

En los mercados de materias primas, las técnicas especulativas van desde apartar del mercado un producto a la espera de que suba su precio, tal y como pasó con el repunte del precio del arroz en India en 2008 (FAO, 2010), hasta hacerse con el monopolio de la oferta de un producto para obtener el control, como consiguió la ETNA Glencore<sup>49</sup> en 2010 (Blas y Jack, 2011). Al igual que en otros mercados, se promueve la especulación en los mercados de futuros convencionales. Tras los años setenta, mientras los inversores olvidaron esta modalidad debido a la constancia en los precios, las pequeñas compañías locales siguieron especulando en las bolsas de futuros para aprovechar las oportunidades de mercado que pudieran surgir (Lines, 2010). Coincidiendo con esta

---

<sup>48</sup> Para una aproximación al concepto de seguridad alimentaria, se observa el proceso de securitización cuya lógica tanto Buzan como Wæver sitúan más allá del ámbito regional, incluyendo seis niveles de análisis: global, sistémico, civilizacional, unitario (estatal), grupal e individual (Buzan y Wæver, 2009: 461). Buzan utiliza el concepto de “complejo de seguridad” para etiquetar las estructuras relevantes en un nivel de análisis determinado, y lo define como un grupo de estados cuya principal preocupación de seguridad se relaciona conjuntamente de una manera tan cercana que sus seguridades nacionales no pueden distinguirse realmente la una de la otra (Verdes-Montenegro, 2015).

<sup>49</sup> Glencore International AG es la principal empresa privada del mundo dedicada a la compra-venta y producción de materias primas y alimentos. En el año 2010 su facturación fue de 145.000 millones de dólares, un 36 por ciento más que en 2009, y el beneficio neto mejoró un 41 por ciento, situándose en 3.800 millones. Glencore cuenta con 54.800 empleados y tiene activos en 30 países. Su tasación previa a su salida a bolsa el 24 de mayo de 2011 fue de 22.820 millones de dólares (15.727 millones de euros). Glencore controla el 50 por ciento del mercado mundial de cobre, el 60 por ciento de zinc, el 38 por ciento de alúmina, el 28 por ciento de carbón térmico y el 45 por ciento de plomo. En alimentos básicos controla casi el 10 por ciento de trigo del mundo, cerca del 25 por ciento del mercado mundial de cebada, girasol y colza. Glencore posee cerca de 300.000 hectáreas de tierras de cultivo siendo uno de los mayores productores del mundo de grano (FT, 2010).

década, la Bolsa de Chicago introdujo por primer vez los contratos de futuros financieros en materias primas. La expansión de la inversión financiera en materias primas ha sido constante desde principios del milenio, hasta considerarse “activos” a explotar por parte de los inversores. Según el Washington Post, en 2008 la especulación sobre los contratos del petróleo en la Cámara de Comercio de Nueva York (NYMEX) por parte de las empresas financieras suponía al 81 por ciento de los contratos (Cho, 2008).

Según el tipo de especulación y la situación del mercado, la incidencia sobre el precio de los alimentos varía debido a que supone una fuente adicional a la demanda. Esto resulta beneficioso para el desarrollo de las exportaciones de los países productores de materias primas, siempre y cuando no exista mucha distorsión ni volatilidad en los volúmenes de inversión. Sin embargo, resulta perjudicial para los países en desarrollo, que son importadores netos de alimentos. Los países de bajos ingresos y déficit alimentario (en adelante PBIDA) importan grandes cantidades de cereales, especialmente trigo, arroz y maíz, granos básicos que condicionan los precios internos de los alimentos que están relacionados con ellos. El incremento de las importaciones de los alimentos incide sobre las cotizaciones diarias de los precios que se adoptan en los contratos de comercio de granos y éstas sobre los precios de los alimentos nacionales de otros continentes<sup>50</sup>.

La nueva arquitectura financiera (productos derivados) iniciada en la década de los ochenta, lejos de diversificar el riesgo, ha convertido este en sistémico. La falta de transparencia y de información de los mercados financieros permite identificar claramente los incumplimientos más básicos tanto de los acuerdos internacionales de Basilea<sup>51</sup>, como en el comportamiento de la banca y de las propias agencias de

---

<sup>50</sup> Entre los años 1990 y 2005, las importaciones netas en África Subsahariana aumentaron de 4,7 millones de toneladas de arroz a 11,4 millones de toneladas y de 4,6 millones de toneladas de trigo a 14,5 millones (Books, 2008).

<sup>51</sup> Los Acuerdos de Basilea son acuerdos de supervisión bancaria o recomendaciones sobre regulación bancaria emitidas por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (1975), una organización mundial que reúne a las autoridades de supervisión bancaria cuya función es fortalecer la solidez de los sistemas financieros. Tres son los acuerdos firmados: Basilea I (1988), en el que 130 países establecen el acuerdo sobre el capital mínimo que una entidad bancaria debe tener; Basilea II (2004) que supone la creación de un estándar internacional que sirva de referencia a los reguladores bancarios y con objeto de establecer los requerimientos de capital necesarios para asegurar la protección de las entidades frente a los riesgos financieros y operativos; y Basilea III (2010) que revisa el anterior acuerdo en materia de regulación bancaria a raíz de la crisis de 2008 para fortalecer el sistema financiero.

calificación del riesgo en función del prestatario. Instituciones como el Foro de Estabilidad Financiera (FSF, 1999) convertido en 2009 en el Consejo de Estabilidad financiera para el intercambio de información y vigilancia de los mercados, regulan en favor del sistema financiero y sus instituciones guiados por el G-7<sup>52</sup> y el G-20, es decir las economías más poderosas y actores más influyentes. Autores como Susan Strange consideran los mercados financieros como una realidad:

“influenciada por el pensamiento y la representación de los propios participantes sobre esa realidad –a menudo, de forma deliberada–, por lo que los mercados ni son realidades ajenas a sus partícipes, ni pueden ser analizados como “hechos objetivos” (Strange, 1999: 27).

En otras palabras, los mercados operan conforme al principio de reflexividad, por el que en las ciencias sociales (incluida la economía), lo que ocurre está influenciado por los espectadores y sus percepciones, expectativas e intereses en relación a lo que está ocurriendo (Sanahuja, 2007:366).

Según el FMI, desde 1970 a 2003, se produjeron crisis bancarias en 64 países y crisis financieras en otros 79, incluyendo la crisis de la deuda de los ochenta y las crisis de México, Brasil, Rusia, Argentina y los países asiáticos en la década de los noventa. En todas ellas se repitió el mismo patrón: la primacía de las finanzas por encima de la economía real (FMI, 2010) y la reducción de la autonomía de la agencia con respecto a la política económica. Tal y como expone Feldstein (2003), es imposible mantener al mismo tiempo la soberanía nacional en materia de política económica, la estabilidad macroeconómica que se deriva de mercados financieros adecuadamente regulados, supervisados, y controlados y el acceso a capital de bajo coste en los mercados globales. Solo se puede optar por dos de ellos. Para mantener la soberanía nacional y el control de los mercados financieros hay que renunciar al capital externo y la oferta de crédito estará condicionada por la tasa de ahorro interno. Si se opta por la regulación de los mercados y la apertura financiera, entonces no será posible tener una política económica

---

<sup>52</sup> El 12 de abril de 2008, el Consejo de Seguridad Financiera entregó un informe a los ministros de Finanzas del G-7 que detallaba sus recomendaciones para mejorar el sistema financiero internacional, los mercados financieros y sus instituciones. Estas recomendaciones dividían en cinco áreas los puntos débiles del sistema financiero: descuido del capital, la liquidez y la administración de riesgos; realce de la transparencia; cambios en la función y usos de los índices de crédito; fortalecimiento de las autoridades responsables; y robustecimiento del sistema que pueda superar las tensiones frecuentes en el sistema financiero (FSF, 2008).

nacional autónoma, y esta habrá de adaptarse a las exigencias del mercado. De hecho, esta resulta ser la opción mayoritaria, ya que muchas de estas crisis consisten en que las políticas nacionales se adaptan paulatinamente al sistema global de finanzas de un modo abrupto y por imperativo.

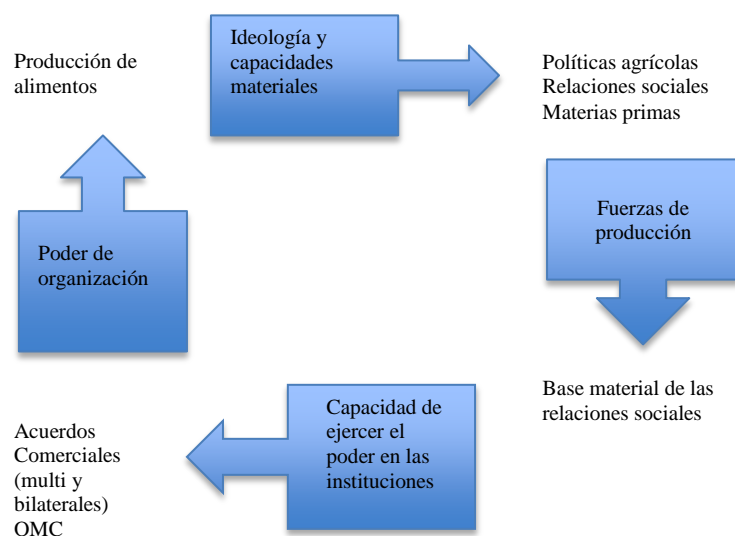
El capital financiero no es solo una extensión cuantitativa de las relaciones mercantiles, significa al mismo tiempo un cambio cualitativo en el sector de la alimentación. Su influencia condiciona los modos de organización, la concentración, expansión y reorganización de las ETNA, modula el funcionamiento del sector desde criterios de “racionalización” contruidos bajo el imperativo de la “creación de valor” financiero, etc. Desde esta lógica se potencia la eliminación de restricciones para la localización, el aprovisionamiento, la producción, la distribución y el consumo agroalimentario tal y como veremos en el siguiente capítulo.

### *3.3 El proceso de transnacionalización alimentaria: Método de las Estructuras Históricas*

En este apartado se interpreta la estructura tripartita de capacidades materiales, ideas e instituciones en el proceso de la transnacionalización alimentaria mundial. Una aproximación que permitirá posteriormente la especificidad en cada bloque histórico como una estructura internacional diferente.

Tal y como se precisa en el siguiente gráfico, la relación que mantienen entre ellas posibilita el análisis a lo largo del periodo (1945-2007) que ocupa la investigación, identificando las oportunidades y los desafíos, así como articulación (congruente o no) entre ellas. Por tanto, procede definir y aplicar las categorías de capacidades materiales, ideas e instituciones y su relación en el ámbito la alimentación globalizada, así como los factores de cambio en las estructuras que integran los dos bloques históricos definidos.

Grafico 3. Capacidades materiales, ideas e instituciones en el sistema mundial de alimentos



Fuente: elaboración propia a partir de Cox (1987).

Nota: La posición de las categorías no implica jerarquía alguna.

### 3.3.1 Las capacidades materiales en el sistema mundial de alimentos

La estructura de la globalización tiene efectos sobre la naturaleza, la dinámica interna del proceso y la distribución de la producción de alimentos. Todas las relaciones sociales de la producción consideran aspectos de nutrición y de rentabilidad al mismo tiempo, pero no a través de los mismos actores, ni con la misma prioridad. Si bien los términos de la economía agroalimentaria mejoran los de la economía agraria, sobre todo en cuanto a la dependencia de los fenómenos naturales, dado que la innovación y las tecnologías de conservación en el proceso de fabricación y control de calidad de la agroindustria la reducen, no se equiparan a la economía industrial con mayores potencialidades (Sanz, 2000).

Por un lado, el modelo de producción determina unas capacidades materiales según anteponga las características de la oferta o de la demanda alimentaria. Es decir, si el flujo de las mercancías e información fluyen en el mismo o sentido contrario. Según se priorice una u otra, autores como Sanz Cañada (1988) explican diferentes consecuencias sobre el sistema productivo alimentario: la saturación y grado de segmentación del consumo alimentario; la implantación del modelo de distribución y difusión de innovaciones en tecnologías de la información; la competencia en los mercados interiores e internacionales, las estrategias competitivas de las empresas y la oferta de



productos alimentarios (Sanz, 1988). En este sentido, resulta relevante quién ejerza de agencia –toma las decisiones–, y si estas están concentradas en un núcleo con capacidad de imponer estrategias y hasta dónde controlan todo el proceso, desde la semilla hasta la estantería (Estado, mercados, OSC –productores e intermediarios en la producción alimentaria–, ETNA, etc.). En cuanto a la elaboración y consumo de los alimentos, las capacidades materiales descritas por el sistema productivo estarán más o menos vinculadas con la agricultura, al sistema industrial y/o financiero, describiendo distintos niveles de optimización y de compromiso con la biocultura, así como la profundización de la división del trabajo (mayor o menor fragmentación, descentralización y flexibilización de funciones dentro del sistema), al tiempo que supone distintas capacidades de organización y coordinación.

El modelo de organización, donde los medios de producción pueden estar dominados por los agricultores y el Estado (atomizado, familiar) o el mercado (industria agroalimentaria y distribución moderna a través de procesos de concentración empresarial), determina quiénes elaboran las políticas para la producción y adquisición de los alimentos. Por tanto, el acceso de la población a los alimentos puede depender también de la concentración empresarial y/o financiera (capital financiero y fondos índices), que organizan la producción hacia el negocio alimentario con mayor o menor descentralización en el acceso a recursos y mercados. Esto determinará a su vez el modelo de competencia, que puede ser perfecta (cuasiperfecta) o imperfecta según sean los principales agentes (agricultores, corporaciones transnacionales, fondos índices) y los imperativos de crecimiento y acumulación de la economía (agraria, agroalimentaria, agroindustrial y/o financiera). Por último, según sea el modelo de producción alimentaria se establecen varias dinámicas en las cadenas de comercialización que a su vez pueden ser cortas o largas, sencillas o complejas, con integración horizontal (cada participante opera en un eslabón de la cadena) o vertical (los participantes pueden operar en varios eslabones de la cadena). Según sea quien controla los procesos, pueden ser cadenas centralizadas por un mismo agente (monopolios) o descentralizada. Esta primera puede propiciar concentración de agencia de los procesos sobre oligopolios de compra determinados por el tipo y cantidad de alimentos que se consumen, su coste y cómo y dónde se producen o elaboran (Sanz, 2000:15).

Las dinámicas internas del proceso de producción determinan la estructura de autoridad en las relaciones sociales de la producción alimentaria. Así que quien tenga el poder de fijar las políticas alimentarias es quien ostente esa autoridad. Puede ser el Estado quien desde el sector público tome las decisiones de fijar los precios, condiciones de venta, fuentes de abastecimiento, subvenciones y ayudas al sector, mantenimiento o ampliación de los mercados y stocks, etc. O puede ser la propia industria alimentaria quien tome estas decisiones desde el sector privado, concentrando el poder suficiente en los mercados y ETNA y financieras. En este último caso, los agentes alimentarios nuevos desarrollan capacidades materiales en este ámbito, como las bolsas de valores, fondos índice, contratos a futuro, etc. cuya vinculación con la alimentación y los consumidores es coyuntural y solo con intereses de especulación financiera. Al trasladarse un mayor poder de decisión a los últimos eslabones de la cadena alimentaria, aquellos que acumulan mayor valor añadido, producen transferencias de rentas y de participación a la demanda final (*ibíd.*:30). Esto lleva a invertir los flujos de la producción alimentaria. Si esta se produce en función de la oferta, los flujos de las mercancías hacia la información fluyen en la misma dirección y partiendo del sector agrario. Si la producción va influida por la demanda, es esta la que condicionará los flujos de la información desde las mercancías, terminando en el sector agrario. Es decir, se producirá aquello que más rentabilidad proporcione desde el consumo, es decir, productos más transformados y elaborados y diferenciados. Y esto confirma en gran medida el paradigma productivista.

En última instancia, las relaciones sociales de la producción alimentaria vienen determinadas por las consecuencias del modelo de distribución de los alimentos. Por un lado, puede ser un modelo competitivo donde los grupos productores e intermediarios se repartan la cuota de mercado entre todos los agentes (incluido aquellos que integran el tejido local) y el valor añadido en cada eslabón de la cadena alimentaria. Por otro, puede ser un modelo monopolizado por los grupos de distribución (corporaciones distribuidoras) que incrementan no solo la cuota de mercado sino también su rentabilidad y posición de ventaja al apropiarse del valor añadido generado y acumulado a lo largo de todo el proceso de la cadena comercial). Un control que puede extenderse sobre el 80 por ciento de la comercialización de alimentos en los países periféricos.

Según sea el modelo distributivo, se consideran ciertos procesos más estratégicos. El monopolio sobre la distribución atribuye gran importancia a la logística, entendiendo como tal el coste de transporte, depósito y manipulación de los productos desde su salida de fábrica hasta la llegada al punto de venta, etc. Un abaratamiento de costes que puede sumarse al poder de compra adicional que en el caso de la alimentación se dirige a la transformación y los servicios añadidos al producto alimentario, que ofrecen unas tasas de rentabilidad netamente superiores a las explotaciones agrarias. Esto genera productos más complejos y sofisticados que dotan a los alimentos de nuevas condiciones, envases, embalajes y otras formas de innovación que reproducen y consolidan estructuras de los mercados y condiciones de competencia.

Salvo mejorar la calidad y aumentar la diversificación de la gama de un alimento, la industria alimentaria tiene muy poco recorrido en la innovación del producto. De ahí que para aumentar la rentabilidad del sector se vayan sumando utilidades demandadas por el consumidor como son nuevas medidas de higiene y seguridad, envases, productos que incorporan tareas que antes se hacían en el hogar, etc. Para proteger ese escaso margen de crecimiento que tiene las ETNA no solo se ha insistido sobre las estrategias que mejoran la productividad, también en aquellas que eliminan límites a los condicionantes sociales y ecológicos que pudieran frenar el crecimiento (Fanfani, Green, Rodríguez-Zúñiga y Wilkinson, 1991; Green y Rocha dos Santos, 1992).

En este sentido, las ETNA han impulsado la transnacionalización de las cadenas productivas a través de la deslocalización, reubicando gran parte de la producción, especialmente aquella que es intensiva en mano de obra y en tecnologías intermedias, en países en desarrollo. Al mismo tiempo, los países avanzados se desindustrializan, centrándose en la parte del proceso productivo intensiva en capital y tecnología. Un proceso que también afecta ya al sector servicios, que a causa de la mejora y abaratamiento de las comunicaciones (procesamiento de datos en tiempo real) puede reubicarse en lugares del mundo de menor coste siempre que exista mano de obra cualificada y banda ancha (Edwards, 2004). Si bien la deslocalización funciona de diferente manera en las cadenas productivas globales del sistema agroalimentario que en las del mercado manufacturero –dado que no hay bienes transables–, lo cierto es que a lo largo de las cadenas de valor ese fenómeno se hace presente con la estandarización del procesamiento y envasado de los alimentos.

Todo ello responde a nuevas estrategias competitivas que actúan como mecanismos de acción-reacción de las empresas para poder ampliar o mantener su cuota de mercado, rentabilidad y creciente sostenibilidad en un contexto de competencia internacional, que a su vez se enfrenta a nuevas incertidumbre y mayores riesgos. Estrategias globales que llegan a la utilización de recursos y mercados que para alcanzar rendimientos no solo pueden llegar a privatizar el acervo genético del planeta o desposeer a los países menos poderosos de un patrimonio biológico y cultural, también bloquean y eliminan patrones alternativos de funcionamiento. Estas dinámicas construyen conexiones subordinadas a los intereses de los más poderosos, pero a su vez, destruyen en todos los eslabones de la cadena un conjunto de las conexiones esenciales para el mantenimiento de la vida local.

Las políticas agrarias y de desarrollo rural impulsadas desde finales de la década de los ochenta en el contexto de la crisis agraria comienzan a “transmitir la idea de un cambio importante en las prioridades agrícolas distinto de la focalización en el aumento de la producción alimentaria” (Evans, 2001:46). Un nuevo concepto que presenta otra estructura productiva internacional y que engloba el complejo cambio agrario, o incluso rural, de la producción de alimentos, desde una perspectiva más general donde se produce un giro en la percepción de factores como la calidad, las prácticas agrarias con respecto al medio ambiente, la regulación y la subvención de la agricultura y la multifuncionalidad. Pero al mismo tiempo, este sistema pos-productivista convive con el uso de una biotecnología que coincide con la recolocación de capitales, empresas y plantaciones; con una gran flexibilización laboral que es viable y se justifica ante la posibilidad de producir alimentos baratos a la vez que profundamente dependientes del petróleo (fertilizantes, pesticidas, etc.) y, el procesamiento industrial de plantas de complejidad mecánica, química y biológica que producen bebidas, alimentos y biocombustibles.

Analizar y desagregar las capacidades materiales de las fuerzas de producción alimentaria exige abordar la ventaja tecnológica. La presión sobre los recursos naturales como el agua, la tierra, la energía y los recursos laborales, advierte de la necesidad de innovación. En la última década, la productividad de los principales cultivos creció a un ritmo de un uno por ciento al año, frente al dos por ciento de las décadas de los 60 y los 70. Esto hace necesario barajar opciones de tecnologías innovadoras para producir

semillas que requieran menos agua, así como la reducción de los desechos de comida. Por ejemplo: el 30 por ciento de la producción agrícola en África y Asia se pierde en los tratamientos poscosecha. Como señala Goedde (2015): “en los países en desarrollo hay oportunidades para la innovación en la extensión de la vida útil del alimento y en el empaquetado para reducir los desechos”.

No solo es necesaria la tecnología para aumentar la productividad, también lo es a la hora de fijar las condiciones de comercialización y consumo de los productos alimentarios. Por ello hay que distinguir los factores que afectan a la calidad en los alimentos agrícolas. Así, durante su producción primaria, son el clima y el suelo los principales factores de calidad del producto, aunque muy poco modificables. Posteriormente, se imponen otros como el manejo de la poscosecha, el transporte y el almacenamiento, que son determinantes para conservar la calidad de los alimentos. Por ello resulta indispensable controlar todos los factores que puedan afectar la calidad final, como el control en el traslado, recepción, acondicionamiento y almacenaje de los alimentos agrícolas. El deterioro biológico en los modelos de almacenaje de los alimentos supone un especial desafío. Reducir los efectos de la humedad, la temperatura, las plagas y la proliferación de microorganismos –asociados al campo y al almacenaje– son parte imprescindible de este avance tecnológico.

Las tecnologías de altos rendimientos y la biotecnología en la producción –no exentas de riesgos para la salud y el medioambiente–, impulsadas hasta mediados de los años setenta, dieron paso al uso de la biotecnología localizada en estrecha relación con los circuitos de capital internacional y profundamente dependiente del petróleo. Una tecnología que para consolidar las cuotas de producción debe vigilar los rendimientos sobre un sector cuyos precios desde los años sesenta se han reducido un 50 por ciento. La innovación tecnológica supone una cuestión de rentabilidad, no solo cara a anticiparse a las necesidades mundiales de la alimentación de un futuro próximo, también debe considerarse como una cuestión de inversión con rentabilidad.

Así como en el pasado el sector agroalimentario fue, además de altamente protegido, un sector de muy baja rentabilidad debido al escaso valor añadido al producto final y la poca innovación y diversificación, tras la crisis de 2007 encontramos otra realidad. La inversión global en el sector alimentario se ha triplicado desde 2004 hasta alcanzar los

100.000 millones de dólares en 2013, y la industria agroalimentaria ha ofrecido rentabilidades medias del 17 por ciento frente al 13 por ciento de la energía o el 10 por ciento de las TIC (Goedde, *et al.*, 2015). Todo ello en un sector cuyas tendencias son el incremento de la población, la urbanización, y el aumento de la capacidad adquisitiva en los países emergentes; la demografía y el cambio de hábitos del consumidor en los mercados maduros; el imperativo de la productividad; la polarización de la estructura industrial (una parte del sector se hará más grande y otra más pequeña) la volatilidad de los precios sin precedentes; la contribución del comercio a la seguridad alimentaria y el *Big Data* y la información (*ibíd.*).

Las últimas tecnologías de comunicación amplían el acceso a una información cada vez más sofisticada, con mayor capacidad analítica para integrar diversas fuentes de información (tiempo, suelo o precios) con el objetivo de incrementar el rendimiento de las cosechas. Aun así, como toda inversión, entraña riesgos en función de la regulación, el mercado, la geopolítica, etc. Según un informe de la consultora McKinsey (2015) “las oportunidades de inversión con más expectativa de crecimiento y menor riesgo son la maquinaria agrícola y la agricultura de precisión; mientras que las de mayor peligro son el riego, la estructura de almacenamiento en países emergentes y los fertilizantes microbianos”.

Sin embargo, las ventajas tecnológicas en la producción de alimentos también incluyen potencialidades destructivas. Los costos medioambientales, así como las consecuencias asimétricas sobre los distintos países y personas, son determinantes. La intensificación de la explotación y extracción de los recursos naturales ha desencadenado una extralimitación preocupante no solo en el aumento de la actividad agrícola para aumentar las cosechas de alimentos, también para usos alternativos como los agrocombustibles, los granos para la alimentación animal y como fuente de elaboración de todo tipo de mercancías (no propiamente alimentarias) para embalajes.

Si bien la acción humana ha supuesto siempre una presión sobre estos recursos, el ritmo con que se ejercía ha permitido su recuperación (tierras en barbecho, por ejemplo). Sin embargo, la aceleración de estos ciclos de sostenibilidad de la naturaleza está provocando la destrucción de ecosistemas enteros, degradación de los sistemas tropicales, pérdidas de cuencas hidrográficas, disminución de integridad del suelo,

erosión, la desaparición de la biodiversidad en variedades tradicionales y semillas autóctonas, la disminución del secuestro del carbono y el deterioro del aire (Bernal *et al*, 2009). Un colapso que a nivel local supone el avance de la desertificación, el agotamiento de minerales y acuíferos, la contaminación de suelos agrícolas y bosques por residuos tóxicos de larga duración (agrotóxicos), las explotaciones agrarias en ruinas, ciudades mineras desérticas y vertederos industriales abandonados. La extralimitación está dificultando la regulación del clima, la regeneración de la calidad del aire y el agua, incluso que los propios residuos vuelvan a poder utilizarse, etc. La actividad agraria profundiza su desconexión con el entorno, intensificándose la sobreexplotación y el deterioro de los recursos locales, -mano de obra y recursos naturales-, mientras se incrementa la dependencia de insumos –materiales y energía–, procedentes de otros territorios.

Estas potencialidades destructivas implican beneficios muy desiguales entre los países y sus poblaciones (Cox, 1993). Fenómenos como el desvío de recursos naturales de los países periféricos hacia los países más industrializados y el alquiler de sus tierras para la explotación y beneficios de terceros pueden llegar a suponer un saqueo de la naturaleza y del conocimiento y erosión del derecho campesino. La tendencia a la monopolización y privatización del acervo genético por parte de las corporaciones que patentan y mercantilizan todas las gamas y variedades de alimentos del planeta despoja a los países periféricos de su patrimonio biológico y cultural. No solo dejan de dominar sus cultivos, terminan asumiendo patrones de consumo que responden a la rentabilidad más que a la necesidad o idoneidad.

Para los países del Sur la seguridad alimentaria pasa a ser sinónimo de dependencia creciente de las importaciones de alimentos que no solo incrementa su vulnerabilidad sobre la suficiencia, también sobre el equilibrio de su economía ecológica y financiera. Por otra parte, dadas las condiciones favorables de rentabilidad que ofrecen estos países para la implantación de industrias agroalimentarias, muchos de los activos de las ETNA se localizan en los países periféricos. El incremento de las operaciones de adquisición y/o control de empresas dentro del sistema alimentario industrial ha favorecido la manipulación sobre la adscripción territorial de los procesos (Goedde *et al*, 2015).

Las estrategias globales condicionan la localización, construyen o cambian artificialmente las ventajas comparativas en absolutas a partir de estas decisiones. Los procesos de apropiación y desposesión de lo local desde lo global amplifican y concentran el poder y la riqueza, deteriorando y empobreciendo los tejidos económicos y sociales locales. Esto hace que los beneficios económicos dominen la agenda y los impactos ambientales se subestimen. Se produce una ruptura de la relación entre sociedad y naturaleza. Las nuevas estrategias de organización empresarial imponen el crecimiento y la acumulación para eliminar límites de los condicionantes sociales y ecológicos, aumentando aún más las distorsiones en este sentido.

Aunque sobre el papel la lógica de compra de tierras está determinada por la capacidad productiva, el valor de la mano de obra local y la capacidad hídrica, es plausible que se estén comprando tierras únicamente con fines especulativos. Con ello, se puede anticipar un aumento de los precios en los próximos años, un fenómeno que Sanz (2000:35) ha descrito como bancarización de la tierra. A su vez el abaratamiento en los medios de transporte y de la logística integrada intensifican la competencia en los mercados internacionales, tanto intermedios como finales, en detrimento de los mercados nacionales donde a su vez se reduce más el gasto en investigación agraria. Con todo ello se consolida el apoyo a los monocultivos de exportación y se priorizan solo los cultivos eficientes. Se excluyen, por tanto, las prácticas más sostenibles si no responden a este criterio. Se bloquean y eliminan patrones alternativos de funcionamiento, imponiéndose en exclusiva la lógica corporativa y la apropiación de la riqueza colectiva. Mediante un mecanismo de redistribución del control, las corporaciones agroalimentarias dominan la riqueza creada bajo los criterios de racionalización y el imperativo de la creación de valor financiero y con las ventajas derivadas de la posibilidad de coordinar de forma centralizada las políticas comerciales, de gestión y de innovación (*ibíd*:45).

Todos estos elementos que describen las capacidades materiales nos permitirán analizar las estructuras productivas internacionales dominantes en cada bloque histórico de la investigación. El siguiente cuadro pretende facilitar al lector el compendio analizado.



CUADRO 3. Capacidades materiales del sistema mundial de alimentos

<b>RELACIONES SOCIALES DE LA PRODUCCION ALIMENTARIA</b>	
<b>PODER SOCIAL ACUMULADO (determina la naturaleza de la producción)</b>	
<b>Modelo de Producción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Según prioridad de oferta o demanda alimentaria (flujos de mercancías e información en el mismo o diferente sentido).</li> <li>• Saturación y grado de segmentación del consumo alimentario.</li> <li>• Lo fija el Estado o el Mercado (toma de decisiones concentrada en un núcleo con capacidad de imponer estrategias, controlan desde la semilla hasta la estantería).</li> <li>• Elaboración y consumo de alimentos (vinculado a la agricultura/sistema financiero; optimización, biocultura; sistemas flexibles ).</li> <li>• Profundización de la división del trabajo (mayor o menor fragmentación, descentralización y flexibilización de funciones dentro del sistema) al tiempo que han supuesto una importante ampliación de las capacidades de organización y coordinación.</li> </ul>
<b>Modelo de organización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominan los medios de producción los agricultores y el Estado (atomizado, familiar) o el Mercado (industria agroalimentaria y distribución moderna -procesos de concentración empresarial-).</li> <li>• Estados, consumidores y cooperativas (producen, elaboran y adquieren los alimentos).</li> <li>• Políticas agrarias de producción, adquisición y desarrollo (concentración empresarial y/o financiera: capital financiero / fondos índices) o descentralización en el acceso a recursos y mercados). <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Focalización (producción, calidad, medioambientales, regulatorias, subsidiarias, multifuncionales).</li> <li>○ Recolocación de capitales, empresas y plantaciones.</li> <li>○ Procesamiento (complejidad mecánica, química y biológica).</li> <li>○ Condiciones de comercialización y consumo de los productos alimentarios.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Modelo de competencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfecta o imperfecta.</li> <li>• Imperativos de crecimiento y acumulación de la economía agraria/ agroalimentaria/ agroindustrial / financiera.</li> <li>• Estrategias competitivas empresariales y capacidad de imposición.</li> </ul>
<b>Cadena de comercialización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corta o larga; sencilla o compleja; integración horizontal (cada participante opera en un eslabón de la cadena) /vertical (participantes pueden operar en varios eslabones de la cadena).</li> <li>• Concentrada o descentralizada; monopolios procesos de centralización; sobre eslabones de la cadena alimentaria globalizada /oligopolios de compra (determinados por el tipo y cantidad de alimentos que se consumen; su coste y cómo y dónde se producen o elaboran).</li> </ul>
<b>ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD (dinámica interna del proceso de producción)</b>	
<p>Autoridad en la toma de decisiones políticas (Estado, industria alimentaria, <i>lobbies</i>, consumidores).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de precios, condiciones de venta, fuentes de abastecimiento, subvenciones y ayudas al sector, mantenimiento o ampliación de los mercados y stocks, etc.</li> <li>• Concentración de poder en los mercados y corporaciones transnacionales alimentarias y financieras.</li> <li>• Poder de decisión en los últimos eslabones de la cadena alimentaria (mayor valor añadido), se producen transferencias de rentas y de participación a la demanda final (más rentabilidad de productos más transformados y elaborados).</li> </ul>	
<b>Público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación del Estado / Fondos estatales / toma de decisiones.</li> <li>• Políticas agrícolas y alimentarias de los países periféricos/ avanzados; privatizaciones.</li> <li>• Estado (fija los precios / condiciones de venta /fuentes de abastecimiento /ayudas/mantenimiento o ampliación de mercados/stocks).</li> </ul>
<b>Privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos de inversión privados / corporaciones empresariales con actividad colateral en el agronegocio / políticas de ajuste estructural del FMI y BM.</li> <li>• Mercados (agrarios/ agroalimentarios/ industriales /financieros; mercados oligopolistas de demanda de cara a los agricultores y por otro, en un oligopolio de oferta de cara a los consumidores).</li> <li>• Concentración de poder en empresas agroalimentos (fusiones) conexión sistema financiero, fines especulativos que suben los precios de los alimentos.</li> </ul>

<b>Agentes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Productores agrícolas / intermediarios.</li> <li>• Mega-corporaciones /industria alimentaria/ empresas colaterales.</li> <li>• Bolsas de valores y fondos índice / contratos a futuro / especuladores rapiña /consumidores).</li> </ul>
<b>CONSECUENCIAS DISTRIBUTIVAS DE LA PRODUCCION</b>
<b>Modelo de distribución</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Competitivo</b> de los grupos productores. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Reparto de la cuota de mercado, del valor añadido en cada eslabón de la cadena (corta) alimentaria.</li> <li>○ Apoyo repartido a cada agente de la cadena y el tejido local.</li> <li>○ Almacenamiento, distribución y comercialización de productos agrarios y alimentarios en manos del Estado.</li> </ul> </li> <li>• <b>Monopolio</b> de los grupos de distribución (corporaciones distribuidoras). <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Incremento cuota de mercado.</li> <li>○ Rentabilidad / posición de ventaja (apropiación del valor añadido generado a lo largo del proceso –cadena larga-) control sobre el 80 por ciento de la comercialización de alimentos en países periféricos.</li> <li>○ Papel estratégico de la logística (coste de transporte, depósito y manipulación de los productos entre su salida de fábrica y la llegada al punto de venta).</li> <li>○ Mayor dispersión de la oferta. La distribución al igual que la producción puede estar condicionada por la oferta o por la demanda.</li> <li>○ Disminución de apoyo a agricultores y hacia medidas de sostenimiento de los precios agrícolas.</li> <li>○ Poder de compra adicional destinado a la alimentación se dirige a transformación y servicios añadidos .</li> </ul> </li> </ul> <p>Según modelo distributivo (competitivo o monopolizado) es más estratégico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Logística (coste de transporte, depósito y manipulación de productos entre fábrica y punto de venta).</li> <li>• Poder de compra adicional (transformación y los servicios añadidos condiciones, envases, y/o embalajes, y otras formas de innovación que reproducen y consolidan estructuras de los mercados y condiciones de competencia).</li> <li>• Estrategias para eliminar condicionantes sociales y ecológicos (mecanismos de acción-reacción empresarial para ampliar o mantener cuota de mercado, rentabilidad y sostenibilidad en un contexto de competencia internacional, nuevas incertidumbre y mayores riesgos). <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Deslocalización, mano de obra intensiva, tecnologías intermedias, en países en desarrollo.</li> <li>○ Abaratamiento de comunicaciones (datos en tiempo real) reubicados por menor coste.</li> </ul> </li> <li>• Privatización acervo genético / desposesión de patrimonio nacional biológico/cultural.</li> </ul>
<b>MEDIOS FÍSICOS DE PRODUCCION ALIMENTARIA</b>
<b>POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS</b>
<b>Ciencia y Tecnologías</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación agraria / innovación / desarrollo tecnológico / automatización de procesos y métodos industriales. Utilización de recursos y mercados como forma de alcanzar rendimientos adecuados para los gastos en I+D. <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tecnología</b> ((hacia la sostenibilidad: reducción presión sobre RRNN). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Semillas que requieran menos agua.</li> <li>• Reducción desechos de comida.</li> <li>• Mejora de factores de calidad (clima y el suelo); manejo de la poscosecha, el transporte, recepción, acondicionamiento y almacenaje (deterioro biológico humedad, la temperatura, las plagas y la proliferación de microorganismos).</li> </ul> </li> <li>• <b>Tecnologías</b> (por inversión en rentabilidad). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos rendimientos y la biotecnología en la producción –con riesgos para al salud y el medioambiente- biotecnología localizada en estrecha relación con los circuitos de capital internacional y profundamente dependiente del petróleo (mejora genética/ transgénicos y OMG).</li> <li>• Procesamiento del producto (embalajes y procesados).</li> <li>• Mejora productiva (maquinaria, equipo y mano de obra, distribución y transporte).</li> <li>• Comunicación (información y transporte).</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

## POTENCIALIDADES DESTRUCTIVAS

### Costos medioambientales perjudiciales

- Intensificación de la explotación y extracción de recursos naturales.
  - Records de cosechas (prioridad de la disponibilidad (cantidad) sobre la idoneidad (calidad) alimentaria).
  - Usos alternativos de la tierra (agrocombustibles, piensos y fuente de elaboración de todo tipo de mercancías (no propiamente alimentarias) Ejemplo: embalajes.
  - Enajenación de tierras dedicadas a otros usos (monocultivos de exportación, solo cultivos y explotaciones eficientes).
  - Aceleración de ciclos de sostenibilidad de la naturaleza (destrucción de ecosistemas enteros; degradación de los sistemas tropicales, pérdidas de cuencas hidrográficas, disminución de integridad del suelo, erosión, desertificación, el agotamiento de minerales y acuíferos, la disminución del secuestro del carbono.
  - Extralimitación afecta a regulación del clima, regeneración de la calidad del aire y el agua, que los propios residuos vuelvan a poder utilizarse, etc.
  - Dependencia excesiva del petróleo (fertilizantes, maquinaria, transporte, envasados).
  - Contaminación de suelos agrícolas y bosques por residuos tóxicos de larga duración (agrotóxicos).
  - Condicionamiento y destrucción en todos los eslabones de la cadena conexiones esenciales para el mantenimiento de la vida local /tejido local.
  - Adquisición de tierras en países “en desarrollo”. Compra y alquiler de tierras “sin uso” o dedicadas a otro tipo de explotación no agrícola.
- Transformación del entorno.
  - Explotaciones agrarias en ruinas, ciudades mineras desérticas, vertederos industriales abandonados.
  - Ruptura relación sociedad-naturaleza.
  - La actividad agraria profundiza su desconexión con el entorno, intensificándose la sobreexplotación y el deterioro de los recursos locales, -mano de obra y recursos naturales-, mientras se incrementa la dependencia de insumos -materiales y energía-, procedentes de otros territorios.

### Desiguales beneficios y costes para los países y agentes alimentarios

- Desvío de recursos natyrales de los países periféricos. Alquiler de tierras / saqueo de la naturaleza y del conocimiento y erosión del derecho campesino.
- Monopolización y privatización del acervo genético, del patrimonio biológico y cultural nacional (patentes).
- Seguridad alimentaria se vincula a dependencia creciente de las importaciones de alimentos (insatisfacción para las necesidades alimentarias de la población).
- *Dumping* en mercados locales de los países del Sur (subsidios a la agricultura del Norte).
- Los activos de corporaciones se localizan en terceros países (rentabilidad).
- Intensificación de las operaciones de adquisición y/o control de empresas dentro del sistema alimentario / manipulando la adscripción territorial de los procesos desde estrategias globales que condicionan la “localización”, construyendo o cambiando artificialmente las “ventajas comparativas en absolutas a partir de estas decisiones.
- *Glocalización*, proceso de apropiación y desposesión de lo local desde lo global que amplifican y concentran el poder y la riqueza, deteriorando/empobreciendo los tejidos económicos y sociales locales
- Privatización de las empresas públicas encargadas del almacenamiento, distribución y comercialización de productos agrarios y alimentarios.
- “Bancarización de la tierra”. Aunque la lógica de compra de tierras sobre el papel está determinada por la capacidad productiva, el valor de la mano de obra local y la capacidad hídrica, se pueden estar comprando tierras únicamente con fines especulativos. Con ello, se puede anticipar a un aumento de los precios en los próximos años.
- Eliminación de patrones alternativos de funcionamiento, factores orgánicos o biológicos en la producción y el consumo alimentario.
- Exclusión de prácticas sostenibles que procuran el abastecimiento alimentario local, para profundizar en la expansión del orden alimentario corporativo.
- Abaratamiento en los medios de transporte y de logística integrada (intensificación de la competencia en los mercados internacionales, tanto intermedios como finales, mercados nacionales).
- Estrategias de organización empresarial para eliminar límites que los condicionantes sociales y ecológicos imponen al crecimiento y la acumulación.
- Utilización de los propios mercados financieros como fuente de beneficios a partir de la especulación con los precios de los productos alimentarios.
- Corporaciones transnacionales alimentarias (control reglas; apropiación de la riqueza colectiva mediante un mecanismo de redistribución del control y la propiedad empresarial (no crean riqueza, se apropian de la creada; dominio de partes del mundo social y natural; control de la propiedad; la “racionalización” y el imperativo de la “creación de valor” financiero; ventajas derivadas de la posibilidad de coordinar de forma centralizada las políticas comerciales, de gestión y de innovación.
- Desactivación de los controles democráticos nacionales (degradación de la democracia representativa y del principio democrático).
- El alimento se convierte en mercancía y en activo financiero. Deja de ser un producto de primera necesidad, un derecho.

Fuente: elaboración propia, 2017.

### *3.3.2 Las ideas en el sistema mundial de alimentos*

Las ideas impactan sobre el sistema mundial de alimentos. Al aplicarse al sistema internacional, se trata de aislar el grupo de normas sobre las que tienen que ponerse de acuerdo viejas y nuevas potencias dado que en la lógica de la interdependencia comparten un solo mundo. Un proceso en el que hay significados intersubjetivos no discutidos y de larga duración, como pueden ser el mecanismo de la diplomacia entre Estados, ampliamente admitido. Pero también imágenes colectivas que rivalizan entre sí al ser representativas de las relaciones de poder. Frente a la idea de justicia en el ámbito internacional –ideas asentadas–, aparecen los derechos humanos y la controversia normativa que generan debido a los distintos términos y valores que algunos actores adoptan en su interpretación –ideas en discusión–.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, Europa “se alimentaba de hambrunas e interrupciones en las economías locales en otras partes del mundo” (Davis, 2001). Todo ello legitimado por la narrativa civilizadora que acompañó al imperialismo y colonización que se justificaba por una ideología de mercado libre que se inició en 1946 cuando se derogaron las leyes proteccionistas británicas sobre maíz que obstaculizaba el acceso a este cereal por parte de la clase industrial creciente (obrera) (McMichael, 2015). Hasta la década de los años setenta, EEUU ostentó la hegemonía internacional, liderando el modelo de producción productivista, basado en el corporativismo tripartito de trabajo-producción-consumo, a su vez respaldado por el multilateralismo hegemónico de BW (Cox, 1987). Ante un aparente postulado (causa-efecto) de mayor producción, más paz y considerar el inicio de la modernidad con mayor ciencia y tecnología (Sach, 1992:2), se escondía la amenaza de la pobreza de los países menos desarrollados y la creciente influencia de la URSS, primer país industrializado fuera del capitalismo.

La política de protección del Estado a la agricultura fue integral durante estos años (Oyarzun, 1993). A partir de 1936 la aplicación de las políticas económicas keynesianas incrementaron notablemente la escalada de participación del sector público en la economía y extendieron la protección del Estado sobre sectores como la agricultura. Esta intervención del Estado afectó a los mecanismos de asignación de los recursos, a la libre competencia y al propio comercio exterior. Esta preponderancia del sector público

ha politizado los recursos y generado una “administración del comercio”. De hecho, durante este periodo, EEUU hizo de la ayuda alimentaria un arma política para ganar la lealtad de los países recién independizados ante la alternativa de alinearse con el bloque soviético. De esta manera, EEUU aseguraba colocar su excedente agrícola en los mercados de los países incluidos en su imperio informal, especialmente los granos básicos, producidos con subsidios y tecnología de punta (*ibíd.*) El *dumping* fomentaba la dependencia alimentaria al mismo tiempo que subsidiaba la acumulación de capital en el emergente sector manufacturero de algunos países del Sur. Por otra parte, el desarrollo y la diseminación de las tecnologías de la Revolución Verde ayudaron a consolidar la emergencia en estos mismo países de una clase de grandes agricultores capitalistas.

Un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) se abrió paso en los años ochenta. Esta expresión, acuñada en la VI asamblea especial de la ONU (1974), hacía referencia a las peticiones relativas a las reglas de funcionamientos de la economía internacional, que presentaban los países en desarrollo a los más industrializados. Este término vino a sustituir al de "ayuda al desarrollo" e implicaba la existencia de una determinada estructura u orden económico que ha perpetuado la posición de pobreza de los países más empobrecidos. Los debates sobre el NOEI adquirieron relevancia debido a la mayor importancia del comercio internacional. Sus ideas y su espíritu renovador influyeron en las decisiones adoptadas en la mayor parte de los foros internacionales.

A partir de este momento y hasta la crisis de 2007 se establece un poder corporativo financiero orquestado desde los organismos financieros internacionales (BM y FMI) en coordinación con el G5, la Reserva Federal estadounidense, el Congreso de EEUU y expertos de los *think tanks* más importantes de ese país con las ideas impulsadas desde el Consenso de Washington (1989). Estas coinciden en impulsar la ideología de corte neoliberal sobre la cual se asientan los programas de desregulación de los mercados y reducción del sector público a partir de la década de los noventa (Williamson, 1990). La dificultad que a partir de aquí entraña la regulación estatal frente al libre desplazamiento del capital induce a considerar históricamente una alta correlación entre los procesos de liberalización y desregulación y las crisis bancarias y financieras (Reinhart y Rogoff, 2009).

La organización de la producción y la circulación mundial de alimentos se enraizó en una dinámica de acumulación particular, que impulsada por la globalización económica derivó en un “globalismo alimentario”. Se creó una corriente hegemónica liderada por las ETNA y el capital financiero, la internacionalización de la agricultura, la financiarización de los mercados mundiales y la concomitante especulación sobre los precios de las materias primas. Además, se caracterizó por el acaparamiento de tierras agrícolas y otros recursos naturales, la centralidad de los “cultivos flexibles” (principalmente soja, maíz, caña de azúcar y aceite de palma, que intercambiables para fines alimenticios o para producir agrocombustibles) y la proliferación de supermercados multinacionales (McMichael, 2015).

Los ajustes del FMI y el BM a decenas de economías del Sur, y más tarde a las del Este, abrieron procesos de privatización que permitieron a las ETNA colocar sus productos y aumentar su inversión extranjera, mientras conseguían mejoras fiscales y laborales. Algo que se vio acentuado en la Ronda de Uruguay (1986-94), donde el GATT, bajo la directa influencia de los grupos de presión empresariales, diseñó una regulación afín a los intereses de estas corporaciones. La libre movilidad de capitales, mercancías y prestación de servicios se vio ampliamente respaldada, mientras la mano de obra se mantenía bajo regulación estatal, permitiendo jugar con diferentes costes según el país, al tiempo que se protegía más que nunca la propiedad intelectual y la agricultura.

Este diseño se completó con el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI), redactado en secreto desde 1995 por los gobiernos del Norte en el seno de la OCDE. El AMI hubiera supuesto la liberalización casi total de todo tipo de inversiones internacionales y el establecimiento de un sistema extraterritorial de solución de diferencias en el que las ETN podrían demandar directamente a los Estados, algo que ni siquiera está previsto en el órgano de solución de diferencias de la OMC, donde las disputas son entre países. Tras hacerse público, se paró, aunque se pueden encontrar algunas de sus ideas básicas en diversos tratados de libre comercio<sup>53</sup> y tratados bilaterales sobre inversiones (OCDE, 1995).

---

<sup>53</sup> El capítulo sobre inversiones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor desde 1994 para EEUU, Canadá y México, fue pionero y constituye la principal referencia.

Todas estas iniciativas, que proponen extender la liberalización de los servicios tanto en el marco de la OMC como en el seno de la UE, son impulsadas por todos los gobiernos del Norte por igual para facilitar la penetración de sus ETN, contando en demasiadas ocasiones con el apoyo de los del Sur y del Este. Todo ello a pesar de que estas ETN asumen un papel que no responde a los principios de la cooperación económica que deben darse y distribuirse entre todos los países del mundo desde un punto de vista de redistribución del ingreso y riqueza. De igual forma, los códigos internacionales de las ETN (inversión extranjera directa, las tecnologías, las prácticas comerciales restrictivas y los pagos ilícitos) obstaculizan la interdependencia entre los países industrializados y los países en desarrollo (McMichael, 2015).

De las cuatro fuerzas más importantes de la estructura del mundo industrial (los gobiernos y sus políticas, las ETN, los consumidores y la comunidad científica), solo los Estados y las ETN tienen decisión sobre los mercados y su responsabilidad en los impactos directos sobre la localización industrial y la no adopción de políticas sobre éstos. Tanto los consumidores (en los mercados) como los científicos (en tecnologías) participan en las decisiones sobre la localización industrial. Sin embargo, todos ellos influyen directamente en la ubicación de la actividad industrial y la distribución de beneficios (McMichael, 2015). A nivel nacional, el Estado continúa ejerciendo una agencia en modo de protección global sobre la alimentación y se conecta con otras fuerzas sociales y otros Estados a través de la frontera y en el plano global. El choque, por tanto, se deriva de la coexistencia de dos órdenes incompatibles donde, mientras la economía mundial obedece a un modelo de producción dominante para la oferta alimentaria que penetra en todos los países, aparecen otros modos de producción subordinados (Cox, 1996).

Como alternativa a la concentración de los alimentos en muy pocas manos (menos de 50 ETNA controlan casi toda la producción de semillas del mundo, de insumos para la agricultura y la distribución de los alimentos por todo el planeta), se han articulado a nivel global multitud de movimientos campesinos y de pequeños agricultores para reclamar la devolución de la tierra a través de la reforma agraria y la soberanía alimentaria. Frente a la interpretación establecida de seguridad alimentaria los productores de más de la mitad de los alimentos del mundo – pequeños campesinos y productores familiares se han enfrentado no sólo contra la dominación corporativa de

los agronegocios y la cadena de alimentos, sino que han desarrollado también una plataforma que reclama la Soberanía Alimentaria y la reforma agraria como su plataforma política.

En el sistema alimentario industrial se puede sintetizar un discurso dominante que impone un valor netamente mercantilista (impulsado por el Consenso de Washington, 1989 y la OMC, 1995) aunque en el caso de los alimentos, es selectiva. El proteccionismo de los años treinta, que siguió al crack del 29, se consolida en este sector durante la crisis de 1973. Por un lado, un rápido progreso tecnológico que hacía obsoletos los productos muy rápidamente y, por otro, el abandono del tipo de cambio fijo, que produjo una gran volatilidad sobre los precios, desembocó en un nuevo concepto, el neoproteccionismo (Oyarzun, 1993:170).

El neoproteccionismo en el sistema alimentario se consolidó durante la década de los ochenta a través de dos estrategias de índole político y técnico, según fuera la estrategia protectora por la que optaron los Estados (principalmente EEUU y la UE) o las empresas afectadas. De esta forma, dentro de la estrategia política de securitización alimentaria se incluía, en primer lugar, la política de protección que realiza directamente el Estado -de acuerdo o no con el sector o industria afectado- para dar una cobertura de protección integral a algún sector económico. El ejemplo más notable de política de protección integral del Estado es el que se aplica, como ya se ha mencionado, en la UE. Son políticas que emplean instrumentos como el apoyo directo al sector (subsidios directos, precios de garantía), la protección frente al exterior (aranceles, cuotas, exacciones variables a la importación, en el caso de la PAC), la limitación de la oferta (congelación de tierras) y el fomento de la exportación y eliminación de excedentes (subvenciones a la exportación). En cada país o grupo de países se pone el énfasis en determinados instrumentos, pero casi todos protegen en cierta medida su sector agrícola, una protección integral de la que, sin embargo, no gozan el resto de los sectores. Otras modalidades de intervención neoproteccionista del Estado son la fijación de precios mínimos a la importación, los obstáculos técnicos y administrativos a la importación (normas de calidad, sanitarias, de seguridad, medioambientales). Normas que en principio pretenden proteger al consumidor pero que en ocasiones encubren prácticas proteccionistas que protegen a los mercados en aras de la estabilidad social.



En segundo lugar, la estrategia técnica es la que siguieron las empresas que apelan directamente al Gobierno para recibir protección. Consiste en la utilización por parte de las industrias o empresas de mecanismos legales que ofrecen un marco de protección sin necesidad de solicitar la participación activa del Gobierno. En este caso se utiliza la normativa existente en materia de defensa comercial para frenar o eliminar la competencia. En principio, no se intenta impedir el librecambio sino la competencia desleal. Por ello las empresas presentan denuncias de *dumping* y de subvenciones a la importación de ciertos productos, solicitando les sean aplicados aranceles que neutralizan esa competencia desleal. Si bien se trata, en teoría, de medidas lícitas de defensa comercial, en la práctica constituyen a menudo un instrumento de protección. De hecho, el extraordinario aumento en la década de los ochenta de estos recursos antidumping y anti-subsidios respecto a la anterior así lo demuestran. Esta evolución se encuentra en sintonía con la observada en otras formas de protección, en particular en las medidas no arancelarias, que tras crecer en la primera mitad de los 80 se han mantenido estables en la segunda (UNCTAD, 1991).

Con la globalización y el impulso desregulador del neoliberalismo en el ámbito financiero el poder se diluye en un mercado global donde todos los actores se ven limitados por la integración financiera global (Sanahuja, 2009). Así se evidencia en el reclamo de la sociedad hacia Estado de una mayor protección, ya sea “para rescatar bancos y salvar empresas o para estimular la demanda y mantener el empleo y la protección social” (Sanahuja, 2009:58). Esta vuelta al Estado supone según el autor, “la respuesta política más inmediata, [...] respuestas nacionalistas que van a impugnar el orden internacional liberal y a las elites transnacionales que desde Davos siguen tratando de sostenerlo” (*ibíd.*:58). Ideológicamente esto cuestiona la globalización alimentaria como modelo hegemónico, ya que la crisis de 2007 ha demostrado carecer de mecanismos eficaces y legítimos para la gobernanza global alimentaria y evitar las restricciones de acceso alimentario. En este sentido, las sociedades reclaman una mayor protección frente al Mercado y cuando no encuentran respuesta en el Estado, se produce el ascenso de movimientos extremistas que oportunamente construyen discursos frente al malestar.

A raíz de la amenaza alimentaria que originó la subida de precios de las materias primas en crisis de 1973, y la primera Conferencia Mundial sobre Alimentación (1974) surge

una nueva y dominante narrativa internacional para garantizar la alimentación a la población mundial. Sin embargo, el concepto de seguridad alimentaria se adapta al mismo tiempo a los nuevos principios de organización, asociándose con la disponibilidad, no el acceso, de alimentos, independientemente de su origen. La escala en la que se producen los procesos hace que el control se capture en las ETNA, encontrando soluciones que perpetúen el monopolio a través de tecnologías que dan ilusión de mayor control sobre la naturaleza, pero en realidad refuerza la expansión del orden alimentario corporativo a costa de acrecentar la degradación de los ecosistemas y los riesgos para la salud humana y los consumidores. Por otro lado, la desaparición paulatina de las barreras arancelarias y de las barreras no arancelarias tiene una especial significación en el sector alimentario (GATT, 1994). Los obstáculos en materia de normas y reglamentaciones relativas a la definición del producto, al etiquetado y al envasado, a los ingredientes y aditivos o a los aspectos higiénico-sanitarios, han tenido históricamente la misión de ofrecer barreras de entrada y de proteger de manera encubierta a las producciones nacionales, sumando un alto coste añadido al comercio exterior.

En la crisis de 2007, sin embargo, no ha habido respuestas concretas. Como se verá en el estudio de caso de esta investigación, los intentos de limitar la desregulación financiera sobre los alimentos no se han concretado en medidas concretas que puedan evitarlo. Su condición de necesidad básica no se ha superpuesto a su papel como activo financiero, ya que no se han logrado diferenciar del resto de materias primas.

Por todo ello, la respuesta política e ideológica que se da al fenómeno del hambre desde la sociedad internacional es una seguridad alimentaria que integra incoherencias que son inherentes a los medios que promulga para la consecución de sus objetivos. Desde su definición, pretende conseguir que todas las personas tengan alimentos inocuos y nutritivos a través de técnicas agraria que usan cada vez más agroquímicos y biotecnología con probados y potenciales efectos dañinos contra la salud (Windfuhr y Jonsén, 2005).

La seguridad alimentaria plantea garantizar una producción cuantitativamente suficiente de alimentos con garantías de inocuidad, sin tener en cuenta realmente las preferencias culturales locales: qué, quiénes, cómo, dónde y a qué escala se hará la producción de

alimentos, ya que se potencia la importación y exportación. Es por esto que muchos analistas consideran la seguridad alimentaria únicamente como un conjunto de objetivos para políticas de alimentación y nutrición. Por último, y tal y como se insistirá en el siguiente apartado, la seguridad alimentaria viene respaldada por organismos internacionales como la FAO, una concepción que se adecúa a la línea de la naturaleza propia de la ONU, la cual fomenta una vía de desarrollo civilizado que no se opone a corrientes antagónicas del mercado y que tampoco cuestiona el sistema de integración económica impulsado desde los países más industrializados, ni las consecuencias sobre los países en desarrollo y sobre el consumo alimentario en general.

CUADRO 4. Ideas del sistema mundial de alimentos

<b>IDEAS DOMINANTES /HEGEMÓNICAS</b>	
<b>ALIMENTO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercancía / agronegocio / activo financiero / finalidad lucrativa.</li> </ul>	
<b>ESTRUCTURA DE LAS IDEAS DEL SISTEMA ALIMENTARIO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industrialización y procesamiento del alimento / proteccionismo.</li> <li>• Securitización de la alimentación (hacia el Mercado frente al consumidor) las políticas concentran el poder sobre actores transnacionales.</li> <li>• Liberalismo / neoliberalismo económico: financiarización de la economía mundial</li> <li>• Globalismo agrario: proteccionismo selectivo: subsidios a la agricultura (Países OCDE, EEUU y UE) Inversión Exterior Directa (IED) para agricultura y alimentación quintuplicado (inversión extranjera en tierras destinadas al cultivo agrícola en países en desarrollo).</li> <li>• Primacía de las finanzas por encima de la economía real / desregulación / alimentos como activo financiero. Poder se pierde en mercado global y los actores se ven limitados por la integración financiera.</li> <li>• Paladar por encima de nutrición / Oligopolio privado toma decisiones frente a políticas públicas que financian soluciones (endeudamiento del sector público vs enriquecimiento del sector privado).</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia, 2017.

### 3.3.3 Las instituciones en el sistema mundial de alimentos

En tercer lugar, se explican las instituciones que impactan sobre la alimentación y su capacidad tanto de estabilizar y perpetuar un orden mundial específico, propiciando la adopción de ideas consistentes con ciertas relaciones de poder, como convertirse en agentes de cambio y en campos de batalla para tendencias rivales. Las instituciones facilitan que los actores dominantes suavicen su dominación social atrayendo a fuerzas subordinadas y reforzando su control a través de procesos de consenso sin llegar a representar diversidad de intereses y universalidad.

Las instituciones internacionales y las reglas son iniciadas generalmente por el Estado que establece la hegemonía. Como ocurre en el periodo que va de después de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los setenta, EEUU asegura la conformidad de otros Estados de acuerdo a la jerarquía de poderes dentro de la estructura interestatal

de la hegemonía. Algunos países de segundo nivel son consultados primero y su apoyo queda asegurado. La participación formal puede favorecer a los poderes dominantes como en el FMI y el BM, o puede funcionar sobre la base de un voto por Estado, como ocurre en la ONU. Pero las instituciones internacionales tienen también un papel ideológico. Ayudan a definir las directrices políticas de los Estados y a legitimar ciertas instituciones y prácticas a nivel nacional. Reflejan orientaciones favorables a las fuerzas sociales y económicas dominantes. El GATT/OMC, al promover la apertura de mercados agrícolas, ratificó un consenso dominante de pensamiento político en los países centrales y fortaleció a aquellos determinados a ampliar el comercio internacional alimentario en contra del proteccionismo de otros más preocupados por conservar sus productos y precios. La captación de las élites de los países periféricos por las instituciones internacionales es parte de lo que desde las categorías neogramscianas se denomina “transformismo” (Cox, 1981).

Los individuos de los países periféricos, aunque vayan a las instituciones internacionales con la idea de trabajar desde dentro para cambiar el sistema, están condenados a trabajar dentro de las estructuras de una revolución pasiva. En el mejor de los casos ayudarán a transferir elementos de “modernización” a la periferia, pero sólo si son consistentes con los intereses de los poderes locales establecidos. La hegemonía es como una almohada: absorbe los golpes y tarde o temprano el potencial agresor la encontrará confortable para quedarse (Cox, 1981). Sólo cuando la representación en las instituciones internacionales esté firmemente basada en un desafío social y político articulado a la hegemonía (en un emergente bloque histórico y contra-hegemónico) podría la participación suponer una amenaza real. La asimilación de individuos sobresalientes de la periferia hace esto menos probable.

Siguiendo el planteamiento de Robert Cox, podemos deducir que la creación de instituciones internacionales que atiendan los problemas y riesgos alimentarios del devenir son una forma de estabilizar y perpetuar un orden particular. La estabilización de este orden alimentario, al iniciarse con la apropiación e interpretación de conceptos, la homologación y creación de nomenclatura para lo que se desea interpretar, explicar o intervenir, depende de cómo se institucionalice. Las instituciones reflejan una parte del complejo sistema de las relaciones de poder dominantes en una época particular y tienden inherentemente a promover imágenes colectivas consistentes con estas

relaciones de poder y el marco normativo que para sí han creado. Siguiendo esta lógica, cabe preguntarse si una institución del sector alimentario se crea con el fin de administrar un riesgo alimentario en particular, y no para eliminarlo, es decir que la institución tiene sentido de existencia mientras persista ese riesgo (Cox, 1981).

Algunas instituciones adquieren una conciencia de vida y buscan nuevos derroteros para perpetuarse a sí mismas y, más importante todavía, para perpetuar un tipo de orden. En esta dinámica encontramos que el hambre es un riesgo global que tiende a institucionalizarse en la vida cotidiana de buena parte de la población del planeta, y que cada vez se tiende a posicionar como un elemento central en la agenda global, y en la última década como uno de los primeros diez riesgos globales de mayor preocupación<sup>54</sup>. Es cada vez más frecuente encontrar en los argumentos que acompañan la explicación de una crisis alimentaria causas estructurales de inseguridad alimentaria como uno de los agentes multiplicadores de los efectos extremos.

Para identificar las instituciones internacionales, siguiendo con la clasificación de Robert Cox, se considera que todo el entorno de la ONU defiende la securitización de la alimentación desde sus diferentes especificidades, representando las reglas que facilitan la expansión del orden hegemónico alimentario mundial. En este sentido organizaciones como la FAO (1946) y el PMA (1962) priorizan en su trabajo la disponibilidad del alimento por delante de la accesibilidad o las garantías de la calidad y condiciones nutritivas del mismo. La UNCTAD (1964) y el FIDA (1977) no solo no cuestionan el modelo de integración en la economía internacional; se crearon precisamente para consolidarlo.

La UNCTAD, principal órgano de la Asamblea General de la ONU, se creó para maximizar las oportunidades comerciales, de inversión y desarrollo de los países en vías de desarrollo. Y el FIDA como institución financiera para promover el progreso económico de los habitantes pobres de zonas rurales, principalmente mejorando la productividad agrícola. La OMS (1948) por su parte tiene por mandato gestionar políticas de prevención, promoción e intervención en salud a nivel mundial. Si bien una de sus actividades es la clasificación internacional de enfermedades, promueve

---

<sup>54</sup> Según el Foro Económico Mundial en su novena publicación “Global Risks 2014” (FEM, 2014).

campañas para el aumento del consumo de frutas y verduras en el mundo. Sin embargo, no denuncia abiertamente el aumento de la obesidad y su correlación con el sistema alimentario industrial. Estas cinco organizaciones coexisten y son en sí mismas el producto del orden hegemónico del sistema alimentario industrial mundial, incorporan a las élites de los países periféricos y han sabido hasta la fecha absorber ideas contra-hegemónicas como las promovidas por el movimiento de LVC y la alternativa de la soberanía alimentaria.

Son instituciones que se refuerzan al vincularse para regular la producción y el comercio internacional alimentario. De hecho, se advierte una correlación en las variaciones de la producción y del comercio que varían en el mismo sentido, es decir que el comercio alimentario crece más que la producción. Si bien el incremento de la interdependencia de las economías nacionales modula el efecto de las respuestas proteccionistas, hace que estas no tengan el mismo efecto según el momento histórico (Oyarzun, 1993).

La institucionalización de la seguridad alimentaria desde la primera Conferencia Mundial sobre Alimentación (1974) ha permitido avanzar normativamente sobre la consideración de la alimentación como un derecho. Si bien el derecho a la alimentación<sup>55</sup> va más allá al contemplar “el derecho de todo individuo a poder alimentarse por sí mismo, lo que supone no sólo que los alimentos estén disponibles – que la proporción de la producción sea suficiente para toda la población – sino también que sea accesible – esto es, que cada hogar pueda contar con los medios para producir u obtener su propio alimento” (De Schutter, 2008), ha ido completándose con otros avances desde la propia evolución del concepto de seguridad alimentaria. Progresos necesarios como la protección del consumidor (ONU, 1985), el acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada y sana (ONU, 1992), y el compromiso de consagrar la voluntad política y dedicación común y nacional para conseguir la seguridad alimentaria de todos y reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015 (ONU, 1996, 2000).

---

<sup>55</sup> El derecho a la alimentación fue reconocido en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 25) como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y consagrado en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 11).

La segunda Cumbre Mundial sobre la Alimentación (2002) supuso un paso más al contemplar los recursos como necesarios para poder cumplir con este cometido y se consideró la incidencia del hambre sobre el crecimiento económico, dando luz verde al Programa de Lucha contra el Hambre y la Alianza Internacional contra el Hambre (ONU, 2002). Para la aplicación del derecho a la alimentación es imprescindible resaltar la especial relevancia que tienen las “Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional” (FAO, 2004). Estas Directrices se basan en el derecho internacional y constituyen una serie de recomendaciones que los Estados han elegido sobre cómo cumplir con las obligaciones contraídas de conformidad con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el sistema alimentario participan, además, las organizaciones internacionales de ámbito económico. Fruto del proceso de financiarización de la economía impulsado desde la crisis de 1973, el sistema financiero se ha institucionalizado también a través de ellas. El BM, el FMI y la OMC son las principales organizaciones económicas internacionales. Las dos primeras, conocidas como las instituciones de BW, se ocupan de las relaciones monetarias y financieras internacionales, mientras que la tercera fija las reglas del comercio internacional tras la desaparición del GATT. El FMI, responsable de organizar el sistema monetario internacional, acompañó en 1971 el fin del orden monetario internacional de la postguerra, dando paso a una inestabilidad cambiaria que todavía persiste, y cuestionando la propia supervivencia de la institución. Su actividad financiera consiste en conceder préstamos fundamentalmente concentrados en las economías del Sur y en las del Este, a medida que se incorporaban a la institución tras la caída del bloque soviético. Esta institución fue muy relevante en las economías latinoamericanas durante la Revolución Verde debido al efecto que tuvieron sus préstamos para aumentar la producción de alimentos y las consecuencias de los programas de ajuste estructural que se tuvieron que acometer en la región durante la década de los años 80.

Por su parte, el BM, creado para financiar la reconstrucción de la posguerra y del desarrollo del Sur, supone la principal fuente de financiación multilateral para el desarrollo. A partir de los años setenta, constatando la insuficiencia del crecimiento y la persistencia de la pobreza, el BM empezó a financiar también proyectos destinados a

satisfacer necesidades básicas como alimentación, sanidad y educación. Y desde los ochenta, sin abandonar lo anterior, ha confluído con el FMI en la imposición de programas de ajuste estructural a un centenar de economías del Sur y del Este, algo que se institucionaliza a partir del Consenso de Washington (1989). Los países del Norte dominan ambas instituciones de Bretton Woods ya que la capacidad de voto depende de la cuota (FMI) o capital (BM) de cada país, y detentan más de la mitad (Millet y Toussaint, 2009). De todas formas, para las decisiones más importantes en ambas instituciones se requiere una mayoría del 85 por ciento, lo que otorga derecho de veto a EEUU, que retiene más del 15 por ciento de los votos. Aún así, desde 1975 ese control se ha ejecutado por el G-7 a través del cual EEUU comparte su hegemonía con los otros dos grandes polos de la economía mundial, Europa y Japón. En 2008, es el G-20 quien concentra toda la agencia sobre alimentación para hacer frente a la crisis provocada por la subida de los precios de los alimentos.

A su vez, la OMC (1995) es la institución encargada de establecer las reglas del comercio internacional. Formalmente toma las decisiones por consenso, sin embargo, las dinámicas propias del mercado le otorgan una capacidad de decisión proporcional a la potencia económica de cada cual, por lo que de hecho mandan los países del Norte. En su misión de liberalizar el comercio internacional de mercancías destaca la notable excepción del proteccionismo agrícola. Como consecuencia del limitado interés del GATT por el sector agropecuario, los niveles de protección y ayuda a la agricultura aumentaron de manera creciente, en particular en los países industrializados, en los que el contingente de mercado de muchos abastecedores tradicionales de productos importados se redujo bruscamente (FAO, 2000).

Algunos exportadores netos como EEUU trataron de mantener sus contingentes de mercado recurriendo a programas de subvenciones a la exportación, mientras que los exportadores que no pudieron o quisieron aplicar tales programas siguieron perdiendo sus contingentes de mercado. Las políticas proteccionistas de los países industrializados crearon grandes distorsiones en los mercados mundiales de alimentos, redujeron los precios mundiales de los productos agrícolas de las zonas templadas a niveles tan bajos que resultaban anticompetitivos, y provocaron una inestabilidad del mercado mundial. Fue a partir de la Ronda Uruguay (1986-94) cuando la agricultura se incorporó plenamente al programa de negociaciones. El deseo de reducir las constantes fricciones



entre EEUU y la entonces Comunidad Europea en materia de comercio internacional fue una de las razones principales que determinaron el consenso alcanzado para integrar a la agricultura en el marco normativo del GATT. Tras siete años se llegó a un consenso sobre la manera en que debía integrarse a la agricultura en el marco del GATT y sobre los compromisos que ello implicaría. Como consecuencia, la agricultura se sometió a las disciplinas del comercio internacional.

Otro de los grandes acuerdos con implicaciones para la alimentación llevado a cabo por la OMC es el que regula aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Este acuerdo nace para liberalizar los derechos de propiedad intelectual (patentes, marcas y derechos de autor) poniendo al servicio de la humanidad los avances de la ciencia y la tecnología. Sin embargo, en el caso de las semillas transgénicas, los organismos modificados genéticamente (OMG) y pesticidas, la trayectoria de Monsanto<sup>56</sup> demuestra justo lo contrario ya que amplía y eleva su protección (Peet, 2004). Acuerdos anteriores como el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV, 1961) reformado en 1991, creaba un modelo de protección de las semillas y extendía los derechos exclusivos incluso a la cosecha, elevando el plazo de protección de 15 a más de 20 años (Lombardi, 2016). Con este acuerdo, las ETNA de la biotecnología dieron un paso más en la privatización de la semilla, lo que supone un revés a la agricultura familiar y la biodiversidad ya que dificulta el libre flujo de la semilla campesina e indígena. Aunque en muchos países los cultivos transgénicos no están legalizados para el consumo, sí lo están para la exportación, lo que extiende su alcance más allá de los acuerdos nacionales.

El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (2006), un tratado de libre comercio para la región cuya ampliación acaba de paralizarse por la negativa de EEUU en 2017 de subscribirlo refuerza esta privatización. En las negociaciones previas participaron más de 600 lobistas de las ETN farmacéuticas, biotecnológicas y de Internet. El negociador de temas agrícolas para EEUU era un antiguo ejecutivo de Crop Life, la organización que agrupa el gremio de los productores de semillas híbridas y transgénicas encabezado por Monsanto-Bayer (Lombardi, 2016). Una participación tan masiva que advierte de la interpenetración de las ETN alimentarias en los gobiernos de

---

<sup>56</sup> Monsanto controla el mercado global de semillas transgénicas y es la principal dueña de semillas híbridas (Monsanto Web).

las principales potencias económicas, y donde ambos comparten la apertura de mercados en nuevos sectores en expansión e imperio de la patente y de la marca registrada en todo el mundo. Esto ha hecho que muchos gobiernos del Sur hayan forzado un estancamiento de las negociaciones de la OMC, aunque no impide que sus reglas se sigan aplicando vía bilateral o regional con los acuerdos de inversión, tratados de libre comercio y más de setenta tratados comerciales de la UE (ONU, 2010).

Las instituciones internacionales alimentarias comprenden reglas que facilitan la expansión de las fuerzas económicas y sociales dominantes pero que al mismo tiempo permiten que intereses subordinados hagan ajustes con un daño mínimo. Las reglas que gobiernan las relaciones alimentarias son particularmente significativas ya que promueven la expansión de la seguridad alimentaria mientras mantienen el principio de un anterior compromiso para armonizar las políticas nacionales en interés de una economía mundial liberal. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los setenta, EEUU asegura la conformidad de otros Estados de acuerdo a la jerarquía de poderes dentro de la estructura interestatal de la hegemonía. Algunos países de segundo nivel son consultados primero y su apoyo queda asegurado. La participación formal puede favorecer a los poderes dominantes como en el FMI y el BM, o puede funcionar sobre la base de un voto por Estado, como ocurre en la ONU. Pero las instituciones internacionales representan también un papel ideológico. Al promover la apertura de mercados agrícolas, el GATT/OMC ratificó un consenso dominante de pensamiento político en los países centrales y fortaleció a aquellos determinados a ampliar el comercio internacional alimentario en contra del proteccionismo de otros más preocupados por conservar sus productos y precios.

Si bien se dan iniciativas como el Código de Conducta Internacional para regular las grandes ETN (1972), estas no consiguen un cambio profundo (contra-hegemónico) en las estructuras, en los valores o equilibrios de poder. Coincidiendo con una etapa de globalización neoliberal o hiperliberal (Neufelf, 2001:99), la ONU, desde la Comisión de las ETN apenas cuestionaba la estructura desde los márgenes de la misma (ONU, 1976).

Las instituciones actuaron bajo tres lógicas a lo largo del periodo que ocupa la investigación: más producción, más mercado y más beneficios financieros. Defendieron

intereses distintos a los que permitían abordar el problema del hambre como un problema de desarrollo sostenible. Los acuerdos de libre comercio y la arquitectura financiera sortearon los obstáculos de la regulación y normativa productiva y distributiva de los alimentos, como se podrá analizar más adelante.

La narrativa que construyen ciertas instituciones sobre la escasez de alimentos, muy explícita durante las crisis alimentarias de 1973 y 2007, se crea artificialmente a través de mecanismos de inclusión diseñados por personas y de opciones políticas e institucionales (De Schutter y Pistor, 2015). Atender de esta forma el fenómeno del hambre es solo una forma más de estabilizar y perpetuar el sistema alimentario industrial imperante ya que las instituciones reproducen el marco normativo solo para administrar un riesgo en particular, y no para eliminarlo. Es decir, que la institución tiene sentido de existencia mientras persista el riesgo (Cox, 1981). En esta dinámica, aunque se identifica el hambre como un riesgo global, situado en el centro de la agenda global, y en la última década como uno de los primeros diez riesgos globales de mayor preocupación<sup>57</sup>, no hay ninguna institución internacional que proponga una ruptura con el actual sistema alimentario industrial.

CUADRO 5. Instituciones del sistema mundial de alimentos

<b>INSTITUCIONES DOMINANTES /HEGEMÓNICAS</b>	
<b>INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL</b>	
Instituciones para regular el Comercio internacional agroalimentario como la PAC y Farm Bill (ayudas “desvinculadas de la producción” o inversiones y gastos públicos en infraestructuras, educación, investigación y experimentación agraria son “soportes a la competitividad” que fortalecen las posibilidades de la agricultura del Norte en los mercados globales. Normas sobre proveedores, localización y condiciones acuerdos de liberalización del comercio a escala mundial. Las deficiencias de las instituciones internacionales y las relaciones internacionales desiguales son el principal escollo para el crecimiento en los países en desarrollo.	
<b>INSTITUCIONES QUE PROMOCIONAN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	
<p>NNUU promueve la Seguridad alimentaria (FAO, PMA, FIDA, UNCTAD).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (1974) 1ª Conferencia Mundial NNUU sobre Alimentación, en la que se recomendó Compromiso Internacional sobre la Seguridad Alimentaria.</li> <li>• (1977) Se crea el FIDA para financiar la estimulación productiva de alimentos.</li> <li>• (1985) Directrices de la Asamblea General de NNUU para la Protección del Consumidor establecieron que: “al formular políticas y planes nacionales relativos a los alimentos, los gobiernos deben tener en cuenta la necesidad de seguridad alimentaria que tienen todos los consumidores y adoptar las normas del Codex Alimentarius de la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS)...”.</li> <li>• (1992) Conferencia Internacional de Nutrición (CIN), convocada por la OMS y la FAO, en la que se firmó una declaración que comprometió a más de 150 países en la preparación de Planes Nacionales de Acción para la Nutrición y estableciendo el derecho de cada persona al acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada y sana.</li> <li>• (1996) I Cumbre Mundial de la Alimentación, 185 países “prometen consagrar la voluntad política y dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante por erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”.</li> <li>• (2000) Cumbre del Milenio de las NNUU 139 Jefes de Estado confirmaron el compromiso de la lucha contra el hambre durante la, acordando como Objetivo No. 1 “la erradicación de la pobreza y el hambre”, cuya Meta No. 2 se concreta en “reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre”. La reducción para el 2015 de la mitad del porcentaje de hambrientos en 1990 (objetivo menos ambicioso que el planteado en la Cumbre de 1996 de reducir a la mitad el número de hambrientos).</li> </ul>	

<sup>57</sup> Según el Foro Económico Mundial en su novena publicación “Global Risks 2014”.

- (2002) II Cumbre Mundial sobre la Alimentación, confirmación de los compromisos para eliminar el hambre. Se reafirmó la necesidad de contar con los recursos necesarios para poder cumplir con este cometido y se consideró la incidencia del hambre sobre el crecimiento económico. Nace el Programa de Lucha contra el Hambre y la Alianza Internacional contra el Hambre.
- (2004) Consejo de la FAO elabora las Directrices de apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación en el ámbito de la seguridad alimentaria nacional de aplicación voluntaria.
- (2005) Cumbre de NNUU de seguimiento ODM. Declaración en la que reafirmaron el compromiso de realización de los ODM mediante la adopción de Planes Nacionales.

**ACUERDOS NACIONALES / REGIONALES COMERCIALES**

- GATT (Ronda de Uruguay) / OMC
- UE (PAC, Acuerdos de cooperación comercial)
- EEUU (Farm Bill; Tratados de Libre Comercio)
- OCDE

**ORGANISMOS INTERNACIONALES FINANCIEROS**

- FMI / BM
- G-8 / G-20
- Bolsas de Chicago/Ámsterdam/ Centros financieros ETNA/ *Offshores*/ Arquitectura financiera

Fuente: elaboración propia, 2016.

### *3.3.4 Las fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial de la alimentación*

En este epígrafe se determinan qué fuerzas sociales se conforman como resultado de las relaciones de producción de alimentos, qué formas de Estado trascienden las relaciones con la sociedad civil y qué configuraciones de fuerzas pueden ir aparejadas a uno u otro orden mundial del sistema mundial de alimentos.

En primer lugar, las fuerzas sociales, que son las relaciones sociales engendradas por las relaciones de producción, posibilitan o constriñen cambios (Sanahuja, 2015:170). En este sentido, las fuerzas sociales se vinculan a la producción y consumo de alimentos. Cualquier incidencia sobre el sistema productivo tiene consecuencias sobre las fuerzas sociales (incentivos, salarios, deslocalización, etc.), afectando los patrones de consumo y, por tanto, al acceso sobre los alimentos. En segundo lugar, las formas de Estado, derivadas de las complejas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, contribuyeron al cambio en tanto que el Estado se adaptó a la estructura económica, política y social que exigía el nuevo marco global con respecto al sector alimentario. Por último, el orden mundial, o lo que es lo mismo, “las configuraciones particulares de fuerzas que sucesivamente definen la problemática de guerra o paz en el ensamble de los Estados” Cox (1993:128; 1994; 1996), pueden invitar al cambio según sea la estructura alimentaria, hegemónica o no. Si la estructura es hegemónica, el orden mundial que promulga y donde puede darse congruencia (distribución del poder entre las capacidades materiales, ideas e instituciones, estables en el tiempo sin necesidad de coerción) constriñe mucho y facilitan poco el cambio.

Las distintas relaciones sociales entre productores y consumidores que se derivan de los distintos sistemas productivos propician cambios en la estructura alimentaria. De ahí que tras la crisis de 1973 el sistema demandase mayor seguridad alimentaria, y tras la crisis de 2007, también. Las diferencias de los beneficios empresariales también son notables. Tras la crisis de 1973, los salarios fueron altos y por tanto se tradujo en un aumento del consumo, algo que tras la crisis de 2007 no ha ocurrido. Los grandes beneficios de las ETNA y financieras no han supuesto una subida salarial, algo que sumado al aumento de precios de los alimentos ha disminuido el consumo, empeorando la renta nacional, pronunciadamente en las clases medias.

Con los cambios en los procesos de producción, distribución y consumo alimentario que empezaron a integrarse por encima de las fronteras estatales, las corporaciones del sector agroalimentario cambiaron sus formas de gestión pasando de tener solo acceso a los recursos, también a los mercados a escala mundial. No fue solo una extensión cuantitativa de las relaciones mercantiles, sino un cambio cualitativo en los modos de organización condicionado por el capital financiero (Marsden y Wathmore, 1994; Burch y Lawrence, 2009). La extensión de la presencia de las corporaciones agroalimentarias en los mercados financieros trasladó la seguridad alimentaria al sistema financiero, una transnacionalización de las finanzas que favoreció una mano de obra global y un mercado mundial ligado al nacimiento de las firmas trasnacionales agroalimentarias concentradas en un monopolio con capacidad para la deslocalización. La concentración en monopolios y transnacionalismo muestran una alta correlación y son las tendencias principales del sistema económico mundial (Braveman, 1974). Las discordancias que surgen entre la empresa matriz y la subsidiaria se reflejan en la economía internacional y en las relaciones que existen en ella. Por ello, estas relaciones que existen entre regiones, países y empresas tienen su estructura en la división internacional del trabajo (Dos Santos, 2011).

Durante la década de los sesenta, los países dominantes sustituyeron de manera progresiva la exportación de productos de consumo final hacia otros dos tipos de exportaciones (*ibíd.*:32). Por un lado, se exportaba maquinaria y equipos industriales hacia los países en desarrollo, estimulando la producción eficiente de los productos de las ETN. Por otro, se exportaban las materias primas industrializadas entre las firmas, lo que suele ocurrir con precios artificiales. El objetivo era estimular la entrada de capital

extranjero, mejorar los precios de los productos exportados y los precios de los préstamos internacionales. Se buscaba satisfacer una unidad de intereses entre las élites de los países dominantes y los países dependientes formulada en la división internacional del trabajo, pues las primeras eran exportadoras de maquinaria, equipos industriales y materias primas industrializadas, mientras las segundas exportaban materias primas y productos agrícolas. Sin embargo, esta división internacional del trabajo peligraba si los sectores productores de maquinaria, equipos y materias primas industrializadas se desarrollaban en los países dependientes. Además, la propia lógica del desarrollo económico capitalista podía hacer que esto ocurriera ya que las economías dependientes, primero, aumentarían la presión, y con ello su poder de negociación, para que los abastecimientos y estos sectores se desarrollasen en sus países; y segundo, la industria de la maquinaria comenzaría a desarrollarse puesto que la empresa subsidiaria, al ser una importante compradora de determinados productos del país dominante, podría interesarse por crear dichos insumos en la región donde estuviera instalada para acceder a ellos de manera más barata. Así, las industrias subsidiarias, controladas por el mercado internacional, se comienzan a orientar hacia el mercado interno, además de ser grandes exportadoras (*ibíd.*:84).

De esta manera, se crea la habilidad de dominar la fuerza de trabajo en el nivel internacional a precios más bajos, con apoyos gubernamentales hacia una política de desarrollo económico basado en el capital extranjero y con facilidades de comercialización. Así, las empresas localizadas en países en desarrollo comienzan a exportar, además de hacia los países dominantes, hacia áreas intermediarias más atrasadas, las cuales están dominadas económicamente por grandes economías, como EEUU, y mediante las cuales los países dominantes se benefician de ciertas ventajas relativas, como en el caso de Inglaterra con respecto a la Commonwealth o las excolonias africanas integradas en el Mercado Común Europeo.

“La industrialización de las materias primas, si bien puede acarrear alguna mejoría inmediata, no representa ninguna solución a los problemas del subdesarrollo, mucho menos en la medida en que se hace por empresas extranjeras que se quedan con los excedentes creados por esta actividad y los remiten al extranjero en forma de enormes ganancias” (Dos Santos, 2011:118).

La premisa anterior apunta la desigual redistribución de la riqueza generada en el país receptor de la inversión empresarial extranjera pues, en general, las ETNA invierten sus beneficios en nuevas filiales situadas en otras regiones, en su país de origen o en repartición de dividendos entre los socios. Por otro lado, los impuestos que suelen pagar las empresas extranjeras en los países en desarrollo son muy pequeños; de hecho, uno de los incentivos que genera la IED son las ventajas fiscales y los bajos impuestos. Asimismo, muchos de los productos utilizados diariamente en los países más industrializados, como los electrónicos, exigen materias primas localizadas en países menos desarrollados y, en otros casos, exigen muchos trabajadores. Por lo tanto, las ETN encuentran de manera más sencilla una mano de obra abundante y barata con cierto grado de cualificación en los países en desarrollo, así como facilidades para no encontrarse trabas a la hora de exigir mano de obra infantil, puesto que algunos trabajos necesitan de manos pequeñas, como la extracción del coltán utilizado para todos los productos electrónicos como tabletas, ordenadores, móviles inteligentes o libros electrónicos.

Con estas prácticas, las ETN no solo pueden estar financiando los conflictos y con ello favoreciendo la violación de los derechos humanos: la inversión extranjera que se impulsa a través de ellas habilita a dominar directamente los recursos naturales de los países en los que invierte y permite apropiarse de la plusvalía generada por sus trabajadores. Este desplazamiento del poder hacia las ETN y otros actores no estatales, no trataría tanto sobre dónde se ubica la producción, sino acerca de quién decide sobre ella (Sanahuja, 2007). El poder, por tanto, se traslada a los países en desarrollo, y ello significa que el crecimiento económico mundial va a depender en menor medida de la locomotora económica que ha sido históricamente EEUU.

Los Estados ya no pueden alterar la actividad productiva ni los flujos de comercio ya que sería contraproducente y dañaría la competitividad y la eficiencia que se basa en el acceso a mercados ampliados. En realidad, los Estados adaptan su política a los requerimientos de los mercados globales y de las ETN. En ocasiones, especialmente en los países en desarrollo, ello se traduce en políticas competitivas que rebajan estándares regulatorios y fiscales a fin de atraer a las ETN (Sanahuja, 2007). Y en este proceso, los trabajadores industriales han sido doblemente fragmentados. Por un lado, existe una escisión entre el trabajo estable y el no estable, en función de la cualificación y

sindicación. Por otro, tiene lugar una separación entre los trabajadores de capital nacional y de capital internacional. Los trabajadores estables en el sector de la producción internacional son aliados potenciales del capital internacional. Esto no quiere decir que estos trabajadores no tengan conflictos con el capital internacional, solo que éste tiene los medios para resolver estos conflictos y para aislar a tales trabajadores de los conflictos que involucran a otros grupos laborales mediante la creación de un corporativismo de empresa en el cual ambas partes perciben que sus intereses descansan en la expansión continua de la producción internacional. Por su parte, los trabajadores estables en el sector del capital nacional son más susceptibles al proteccionismo y del corporativismo nacional (más que de empresa) en el que la defensa del capital nacional, de los puestos de trabajo, y de los estatus adquiridos por los trabajadores en las instituciones de relaciones industriales, son percibidos como interconectados (Cox, 1978).

En el trabajo no estable ha cobrado especial importancia la expansión de la producción internacional. Los sistemas de producción fueron diseñados para hacer uso de una mayor proporción de trabajadores semicualificados (y por tanto, frecuentemente no estables) en relación al trabajador cualificado (y estable) (*ibíd.*). Esta tendencia a la organización de la producción alimentaria impulsó la descentralización de la producción física de los alimentos hacia las localidades periféricas en las cuales se puede encontrar una oferta abundante de mano de obra precaria relativamente barata, que ya no tiene el control sobre el proceso y está ajena a la investigación en el sector. Esta fuerza (social) de trabajo precaria es justo la que se ha movilizado en los países en desarrollo para la producción internacional de alimentos. Y la que los gobiernos en estos países han tratado de evitar que desarrolle sus propias organizaciones de conciencia de clase, imponiendo sus estructuras de corporativismo de Estado en la forma de sindicatos establecidos y organizados por el gobierno o por el partido político dominante. Los cambios en la agricultura han expulsado a mucha población rural y recolocado (inestablemente) en la industria del procesamiento y embalaje alimentario. No importa cuán rápido se extienda la producción internacional, una gran parte de la población mundial en las áreas más pobres continúa siendo marginal a la economía mundial, no teniendo trabajo ni ingresos, ni el poder adquisitivo que se deriva de éstos. La organización productiva que promueven la corporaciones no neutralizan el efecto de esta marginalización, más al contrario, vuelve más vulnerables a un tercio de la población mundial.



No es extraño que mientras en este periodo los salarios relativos de los trabajadores productivos se mantuvieron estables, los salarios de los profesionales vinculados al sector financiero experimentaron constantes aumentos. De hecho, la integración de las corporaciones alimentarias en el mercado financiero ha provocado un cambio de fisonomía laboral en el sector. Los trabajadores con mayor poder en el sistema mundial de alimentos se ubican en los grandes centros de la especulación mundial ya mencionados (NYMEX/COMEX y, especialmente, la Cámara de Comercio de Chicago y la Bolsa Mercantil de Chicago) al tiempo que se esconden en los paraísos fiscales. El control sobre los alimentos se ha trasladado hacia las élites financieras que conforman una nueva fuerza social.

Por último, cabe mencionar a las fuerzas sociales que reaccionan frente al sistema productivo, distributivo y financiero de los alimentos. Fuerzas que se vinculan hacia demandas de una mayor equidad y condiciones de justicia para el acceso de los alimentos y que pretenden transformar las condiciones que el sistema ofrece para alimentarse, reclamando mayor agencia al Estado que la estructura (global) finalmente permite, reduciéndola a una mera opción de compra.

En segundo lugar, las formas de Estado, derivadas de las complejas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, contribuyeron al cambio en tanto que el Estado se adaptó a la estructura económica, política y social que exigía el nuevo marco global (Cox, 1996). Hasta 1973, el capital, el trabajo y la acción estatal emanados de las políticas keynesianas promulgadas por el Estado, y que incitaban una demanda que luego se recuperaría con la presión fiscal, conformaron el Estado corporativo tripartito. Esta forma de Estado ejercía un fuerte proteccionismo sobre la agricultura, controlando el sistema productivo, distributivo y comercial de los alimentos. A partir de la crisis de 1973 ese control se ha ido reduciendo hasta el punto de que la alimentación de la población depende más de la industria alimentaria y de las corporaciones transnacionales que del propio Estado. El déficit en el sector público ha ido cediendo el espacio a la privatización de todo el sistema alimentario que convierte el alimento en mercancía y activo financiero, alejándolo de su función de satisfacer una necesidad básica, necesariamente accesible.

Los flujos financieros y económicos globales fijan el contexto y emiten las pautas para establecer un tipo de intervención de los Estados en el seguimiento que ejecuten de la economía nacional. Los sindicatos se debilitan y se acelera la desregulación de los mercados por parte del capital y las finanzas. En este proceso, instituciones como el BM, FMI y GATT controlan el desempeño de las políticas estatales con miras a facilitar la liberalización del comercio, la estabilidad de las variables macro-económicas, la austeridad del gasto público y el servicio a las deudas externas. En suma, los Estados se tornan “más efectivamente controlables por una ‘nébuleuse’ personificada en la economía global”, y son presionados a mistificar este control externo “por medio de un nuevo vocabulario de globalización, interdependencia y competitividad” proveniente de determinados actores (Cox, 1994:46). En otras palabras, la emergencia de un mercado financiero global diluye la rigurosidad de las fronteras convencionales y mengua el papel del Estado en el control de las principales variables económicas de un país. De esta forma, las políticas nacionales destinadas al control y regulación del mercado han perdido su significación tradicional y son desbordadas por los movimientos regionales y globales.

La globalización desplaza el peso de las políticas nacionales e impone exigencias nuevas a los Estados. El Estado queda aislado de las instituciones económicas que elaboran las políticas (bancos, autoridades fiscales, reguladoras, etc.). De igual modo, las políticas de protección social se reducen o privatizan al tiempo que aumenta la presión para bajar los impuestos sobre las sociedades y se erosiona el contrato social entre empresas y trabajadores. Los objetivos de desarrollo nacional se sustituyen por la necesidad de mantener la confianza en los mercados y garantizarse una cuota en ellos (Rodrik, 2011:37). Una vez que la economía global marca las reglas del juego, el acceso y control por parte de las políticas económicas nacionales se restringe y esta pérdida no se captura por instituciones robustas con poder para regular y fijar estándares mundiales ajustadas al tamaño de los mercados. Los Estados pierden soberanía pero esta no es capturada por una entidad superior de gobernanza global que permita dotar de adecuados mecanismos de responsabilidad y legitimidad a la política que se traslada a un nivel global (*ibíd.*:44).

En el espacio liberado por los Estados, las ETNA plasman sus intereses en los mercados, filtran posiciones en las instituciones, ejercen sus roles en los foros y

construyen sus valores, a su vez condicionados por la estructura internacional (Gill, 1993). En una relación de mutua constitución e interacción entre los actores y la estructura del sistema mundial de alimentos. Tal y como advertía Stephen Gill (2008), el Estado se somete a un neoliberalismo disciplinario que afecta a la esfera pública y privada el plano local y transnacional como los ámbitos micro y macro del poder que se ejerce y deriva de los alimentos, siempre al servicio del mercado (financiero).

Por último, el orden mundial, dependiendo de la estructura (hegemónica, contra-hegemónica o no hegemónica) y dónde se dé la congruencia (distribución del poder entre las capacidades materiales, ideas e instituciones, estables en el tiempo sin necesidad de coerción) constriñe mucho y facilita poco el cambio (Barbé, 2014). El poder de agencia puede verse muy reducido y el margen de maniobra muy limitado frente a un poder estructural que radica en las estructuras creadas por actores como EEUU y la UE que dominan el comercio internacional alimentario con fuertes subsidios sobre los alimentos y en connivencia con lobistas de corporaciones del sector. El orden mundial se configura según se dirija la atención sobre aquellos factores que podrían inclinar su constitución emergente en una u otra dirección. Para Cox, las fuerzas sociales generadas al cambiar los procesos de producción son el punto de partida para pensar en futuros posibles: según sean las fuerzas pueden combinarse en diferentes configuraciones. En cada bloque se analizan aquellas que tienen más posibilidades de aparejar un desenlace en el orden mundial del sistema mundial de los alimentos.

### *3.3.5 Las fuerzas de cambio en la estructura del sistema mundial de alimentos*

Una vez definidas las tres categorías de fuerzas interrelacionadas y desarrolladas por Robert Cox (1981) como integrantes de bloques históricos, hay que precisar cómo estos cambian para explicar la evolución del sistema alimentario.

Según provengan los desafíos de las fuerzas sociales, formas de Estado u orden mundial inciden en el cambio de una estructura de acuerdo con la articulación (congruente o no) entre capacidades materiales, ideas e instituciones. Como ya se ha mencionado, cuatro serían las combinaciones entre las fuerzas de cambio en las estructuras del sistema alimentario. En primer lugar pueden considerarse las fuerzas de cambio determinadas por una congruencia normativa que se da cuando hay sintonía entre las ideas y las

instituciones, pero no con las capacidades materiales. En este sentido, es una estructura que puede visibilizar si aquellos países más capacitados para apoyar a aquellos más vulnerables ante el déficit alimentario son a su vez los países menos comprometidos con los protocolos y acuerdos de las convenciones marco sobre la seguridad alimentaria internacional (FAO, UNCTAD, etc.). Esta ausencia de compromiso permite que sea la voluntad política individual (ideología) quien decida sobre un cambio hacia el posproductivismo (ecología, diversidad, soberanía alimentaria), al tiempo que favorece que las ETNA sigan priorizando el agronegocio y las acciones financieras por encima de la función básica del alimento. Esta falta de coherencia no asegura la perdurabilidad de las iniciativas emprendidas para acabar con el hambre en el mundo. En esta línea, las conclusiones de las negociaciones de la Ronda de Uruguay (1986-1994), los avances sobre aranceles y cuestiones sobre el acceso a los mercados de bienes y servicios, crearon una zona comercial exclusiva, suponiendo la reforma del sistema mundial del comercio más importante desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el incumplimiento por parte de los firmantes con mayor agencia no ha permitido resultados significativos.

En segundo lugar, se consideran las fuerzas de cambio de congruencia material, que se dan cuando las instituciones representan las preferencias de los actores dominantes, aquellos que controlan las capacidades materiales. Una clara referencia de las consecuencias de esta estructura la encontramos en el éxito de la sociedad civil organizada (OSC) en la consecución de una regulación para la realización del derecho a la alimentación. Con ello, se establece un entorno propicio para que la población pueda alimentarse por sí misma con dignidad. Un ejemplo de armonía entre capacidades materiales e instituciones que anuncia un cambio en el sistema alimentario, ya que se contempla un marco nacional en consonancia con la soberanía alimentaria.

En esta estructura, se analiza si los recursos disponibles, tanto tecnológicos como económicos, están enfocados en resolver los problemas de acceso a los alimentos en los países con inseguridad alimentaria. Esta aproximación permite contemplar la paradoja que supone que los países más industrializados inviertan en AOD para fortalecer los sistemas nacionales y locales de los mercados de alimentos mientras apoyan a los grandes monopolios agroalimentarios y evitan la regulación económica y financiera para favorecer dichos mercados a nivel internacional. Para reducir el número de

hambrientos en el mundo se abordan dos estrategias opuestas al mismo tiempo: adaptación y resiliencia, lo que implica una lógica de Mercado donde las capacidades materiales son el factor decisivo para hacer frente a las externalidades. En 2004, la FAO determinó la inseguridad alimentaria como un problema de acceso y por lo tanto, que las garantías para la alimentación se convirtieran en una opción de mercado y dejaran de ser una prioridad de producción nacional (FAO, 2004). En esta lógica, los efectos negativos del aumento de producción que se acelera en cada crisis (sobre-explotación de recursos que ponen al límite la sostenibilidad del planeta, fondos que se detraen de otras prioridades, etc.) se socializan por igual en la comunidad internacional, pero no tienen las mismas consecuencias para todos los actores. Las ETNA aumentan su beneficio y posiciones de mercado y los países más vulnerables se adaptan e implementan medidas que mitigan las consecuencias sobre la población.

En tercer lugar, se darían las fuentes de cambio desde el desfase institucional que tiene lugar cuando hay sintonía entre las ideas y las capacidades materiales pero no con las instituciones. Estas últimas no consiguen evolucionar tan rápido y se quedan cautivas de las condiciones por las que fueron creadas. Esta inercia institucional se percibe en el funcionamiento de la FAO donde al tener establecido un sistema de votación aparentemente democrático (un país, un voto), en realidad no lo es, ya que consolida la soberanía sobre los Estados e insistir en el nacionalismo metodológico. Es el caso de la UE, FMI y BM donde se consolida un sistema plutocrático donde el poder se reparte en función del tamaño de la economía. En estos tres casos se evidencia una inercia institucional que propicia una crisis del multilateralismo y por ende, del materialismo hegemónico.

Para determinar si la estructura que se impone es resultado de fuerzas de cambio de desfase institucional se analiza el comportamiento de las instituciones frente a la seguridad alimentaria, la inercia de la comunidad internacional frente al hambre. Si bien los acuerdos internacionales en la materia no se han concretado en acciones globales, numerosos países han decidido seguir las recomendaciones emanadas de los distintos acuerdos recogidos en las cumbres sobre alimentación lideradas por la FAO desde los años cincuenta y apostar por acciones individuales destinadas en combatir el hambre como parte de su política pública. Tal es el caso de países como Brasil, Ecuador y

Bolivia, que incorporaron leyes nacionales para garantizar el derecho a la alimentación entre su ciudadanía.

En último y cuarto lugar estarían las fuerzas de cambio disfuncionales, es decir, aquellas que se dan cuando se da una nula congruencia entre las instituciones, las ideas y las capacidades materiales. Estas fuerzas se originan cuando los actores que dominan las capacidades materiales no comparten las ideas, por lo que estas no pueden transformarse en normas y las instituciones son percibidas como ineficaces e ilegítimas. Estas podrían ser las fuerzas de cambio ante el sistema BW. Este sistema estableció las bases de un sistema económico mundial con EEUU y el dólar como pilares de su funcionamiento. EEUU impuso sus preferencias aunque no coincidían con las preferencias del resto de actores ni sus ideas, por lo que no se llegó a normativizar ni a establecer un consenso con este sistema institucional.

Estas fuerzas de cambio permiten entender y analizar la problemática del hambre en el mundo desde la situación de riesgo global que conlleva la inseguridad alimentaria y su futuro, y que a su vez puede agudizarse al carecer de un actor dominante, como podría darse para otros temas en la sociedad internacional. Ya hemos visto que, aunque dominantes en el ámbito alimentario, la UE o EEUU no controlan totalmente la agenda y por tanto, todas las decisiones. Por las características propias del sistema alimentario y la confluencia de intereses y actores hacen que esta complejidad pueda gobernarse por “la estructura multipolar o apolar de sistema” (Sanahuja, 2008:380) y la ausencia de instituciones normativas capaces de traducir las predicciones de escenarios en políticas públicas aceptables o plausibles.

Tabla 1. Representación de la congruencia según origen de fuentes de cambio

ESTRUCTURA	Capacidades Materiales	Instituciones	Ideas	FUENTES DE CAMBIO
Congruencia normativa	-	+	+	Sin sintonía con el poder la estructura no perdura Ronda Uruguay (GATT)
Congruencia material	+	+	-	Instituciones capturan las capacidades de los actores y vencen la resistencia de las ideas dominantes. Directrices voluntarias /Soberanía alimentaria
Desfase institucional	+	-	+	Las instituciones no evolucionan tan rápido como se precisa. FAO / OMC
Estructura disfuncional	-	-	-	Actores dominantes se imponen, las ideas no se normatizan porque no tienen apoyo de los actores y las instituciones se perciben ineficaces. BW tras 1973

Fuente: elaboración propia a partir de Barbé y Costa (2016).

Tanto las estructuras hegemónicas como las no hegemónicas hacen frente a desafíos que pueden llegar a cambiarlas. Ante un debilitamiento de posiciones de los países frente a las instituciones multilaterales y las estructuras de gobernanza global podrían darse dos estrategias de reacción según venga el desafío: la adaptación o el atrincheramiento. En el ámbito de la alimentación, se optará por la estrategia de adaptación si el desafío viene del lado de las capacidades materiales y el Estado cede su poder para adaptarse a las exigencias de mercado favorables a los actores del agronegocio. Pero también la aparición de nuevos actores, como representa el movimiento de LVC, que promueven un sistema de producción alimentaria alternativo como es la soberanía alimentaria, puede aparecer y erosionar la coalición del poder dominante, o sistema dominante que persigue la seguridad alimentaria.

Si el desafío viene desde las ideas, el Estado se adaptará cuando consiga un compromiso normativo para participar. En este caso, la aparición de este nuevo paradigma de la alimentación saludable, ecológica y sostenible choca con la narrativa dominante del sistema alimentario industrial. Respecto a la fuente de cambio originada desde las instituciones, que obligan al Estado a adaptarse, este aceptará la reforma de la institución o su sustitución por otra (del GATT a la OMC). La parálisis de la OMC, la consolidación de la plutocracia (UE, FMI y BM) y la perpetuación del sistema por parte de la ONU (FAO, FIDA, PMA y UNCTAD) ha favorecido que la institución con mayor margen de maniobra durante la crisis de la subida de precios de los alimentos de 2007

fuese el G-20, que capta y agencia una función preeminente frente a la ausencia de respuestas institucionales dominantes en el ámbito alimentario. Si por el contrario, la decisión es atrincherarse, el Estado mantendrá su posición (ideas e instituciones) para resistir la adversidad, defender sus ideas o, si el desarrollo normativo lo permite, permitir la participación de la sociedad civil.

En los últimos años, y especialmente desde la crisis de 2007, el actual sistema alimentario tiene un problema con el funcionamiento del mercado ya que no garantiza el acceso a todos los habitantes del planeta a pesar de contar con alimentos suficientes para ello. Las consecuencias de la financiarización alimentaria convierten una necesidad básica, imprescindible para la supervivencia humana, en un activo (mercantil y/o financiero). Con ello se genera un conflicto que choca directamente con el deseo de alimentarse, mas fuerte y poderoso que la innovación tecnológica, para producir cada vez alimentos, más procesados y caros y por tanto, de mayor rentabilidad económica y financiera.

Los alimentos se han asociado a la agencia (Grodzins-Gold, 2015) algo que parece que no se puede impugnar desde el sistema (McMichael, 2000). Este conflicto debe ser analizado como inherente a su solución, ya que implica la producción, distribución y acceso de un recurso vital para los seres humanos que estructura nuestras sociedades y forma parte del nuestro planeta. Así, los cambios en las dos estructuras del sistema mundial alimentario que esta tesis doctoral estudia implicarían dos vías: una, la “agencia individual de los actores del sistema alimentario”, ya sea en forma de la poderosa agencia de los actores de la estructura tratando de proteger su estatus y aceptando solamente propuestas de reforma gradual; la otra, como agencia que genere un transformismo total hacia una mayor seguridad alimentaria (soberanía alimentaria si se sigue a LVC, 2000), la agroecología o una verdadera transición hacia el alimento como un bien común (Vivero, 2014).

### *3.4 Conclusiones del capítulo*

En este capítulo se ha revisado el sistema mundial alimentario a través de los debates más relevantes en torno a la globalización y transnacionalización de los alimentos. También se ha interpretado el MEH y sus implicaciones para desvelar críticamente la



forma en que los intereses, práctica y naturaleza de los actores sociales y económicos, responden a los condicionantes del sistema alimentario. Ello ha requerido un exhaustivo análisis de la configuración tripartita de las capacidades materiales, ideas e instituciones y los ámbitos en los que influyen las fuerzas sociales, formas de Estado y el orden mundial de alimentos que se conforma; así como las fuerzas de cambio que pueden llegar a cambiar o transformar el orden de los bloques históricos que integran los estudios de caso de esta tesis.

## SEGUNDA PARTE

### ALIMENTACIÓN EN UN MUNDO TRANSNACIONALIZADO

#### Capítulo 4 Hambre y el sistema mundial de alimentos.

- 4.1 El fenómeno del hambre.
- 4.2 Los sistemas alimentarios.
  - 4.2.1 El sistema agroalimentario internacional.
    - 4.2.1.1 El desarrollo del sistema agroalimentario como ejercicio de dominación.
- 4.3 La evolución socio-histórica de la alimentación.
  - 4.3.1 Seguridad alimentaria: evolución del concepto y sus dimensiones.
    - 4.3.1.1 Seguridad alimentaria como categoría de análisis.
    - 4.3.1.2 El marco internacional de promoción de la seguridad alimentaria.
    - 4.3.1.3 Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional.
    - 4.3.1.4 Actores que apoyan la promoción de la seguridad alimentaria.
      - 4.3.1.4.1 Organismos de Naciones Unidas.
      - 4.3.1.4.2 Organización Mundial del Comercio.
      - 4.3.1.4.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
      - 4.3.1.4.4 Estados Unidos y la Unión Europea.
      - 4.3.1.4.5 Foro Económico Mundial.
      - 4.3.1.4.6 Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.
  - 4.3.2 Soberanía alimentaria: evolución del concepto y sus dimensiones.
    - 4.3.2.1 Soberanía alimentaria como categoría de análisis.
    - 4.3.2.2 Marco internacional de promoción de la soberanía alimentaria.
    - 4.3.2.3 Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional.
    - 4.3.2.4 Actores que promueven la soberanía alimentaria: El Foro Social Mundial.
- 4.4 Conclusiones del capítulo.

En este capítulo, además de aproximarse conceptualmente al fenómeno del hambre, los sistemas alimentarios y su transformación, se intenta responder con una mirada socio-histórica a la pregunta de quién formula y con qué pretensión, las soluciones. Se abordan los factores que la condicionan y en concreto cómo se construyen socialmente las políticas de seguridad alimentaria para reducir su impacto del hambre sobre la población. Del mismo modo, se analiza la soberanía alimentaria como un proyecto de origen social frente a la lógica de la mercantilización y financiarización alimentaria en la estructura histórica de la globalización. En este capítulo se aplica una perspectiva histórica al marco interpretativo expuesto con el propósito de analizar el sistema agroalimentario mundial de los alimentos y el fenómeno del hambre.

#### *4.1 El fenómeno del hambre*

La escasez alimentaria puede originarse bien en la dificultad del acceso a los alimentos bien en por ello o además de ello el consumo no sea adecuado hasta el punto de derivar en malnutrición y desnutrición. El estudio anual publicado por la FAO, FIDA y el PMA define el hambre como subalimentación crónica, es decir, la "incapacidad para adquirir alimentos suficientes, que se define como un nivel de ingesta de alimentos insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria" (ONU, 2015).

Si bien hasta los años cincuenta el hambre y las crisis alimentarias se vincularon principalmente a causas o condiciones locales de escasez de alimentos provocadas por las guerras, las sequías, las epidemias y los malos gobiernos, a partir de ahí el hambre empezó a analizarse de forma más compleja. Las cifras del hambre comenzaron a incrementarse a pesar de que a nivel global la producción de alimentos era suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de la población mundial. El hambre dejó de vincularse a la escasez de alimentos y pasó a deberse a la falta de acceso a los alimentos disponibles por parte de grandes segmentos de la población del mundo, entre otras razones a causa de la pobreza y la desigualdad (Sen, 1981). El aumento de la vulnerabilidad puede impedir el acceso a los alimentos suficientes y necesarios para la persona en un momento determinado, derivando en un desarrollo incompleto y afectando a su capacidad para progresar.

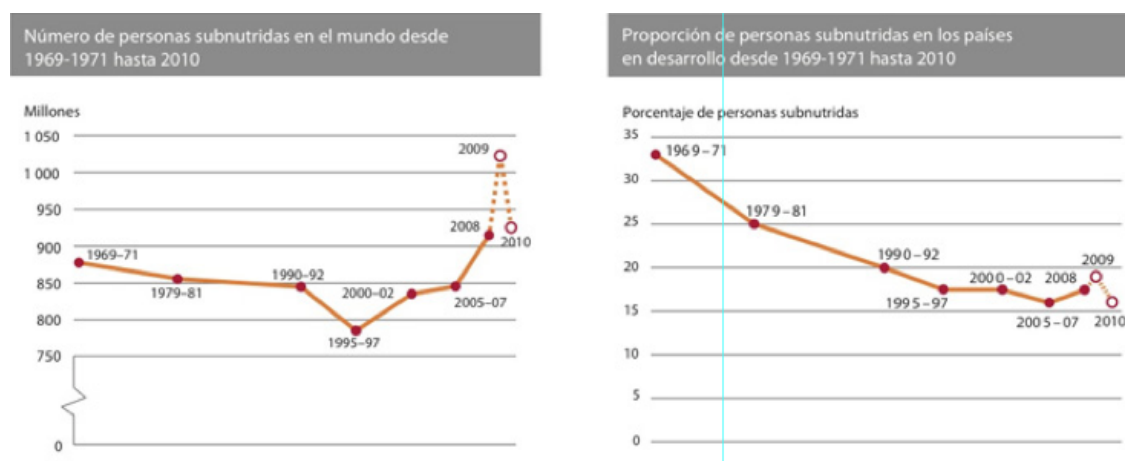
Del total de la población subnutrida, un ocho por ciento (aproximadamente 60 millones de personas) se refiere a población en situación de hambruna por ser víctimas de desastres (Scherr, 2003). A escala mundial, entre 2004 y 2009, unas 55.000 personas perdieron la vida cada año como consecuencia directa de un conflicto o del terrorismo, mientras que la hambruna causada por los conflictos y las sequías provocó la muerte de más de 250.000 personas solo en Somalia entre 2010 y 2013. En la actualidad, en los distritos afectados por el conflicto de Irak los alimentos cuestan entre un 25 y un 30 por ciento más que en la capital (FAO, 2015).

La mayor parte de la población subnutrida se corresponde más con situaciones de inseguridad alimentaria crónica o estacional. Se trata de población campesina que habita en áreas marginales, a menudo aisladas, que en algunos casos depende de la recolección

y explotación directa de los recursos naturales, o bien de trabajadores asalariados cuyo empleo es temporal y depende en gran medida de la producción agrícola. El origen de esta marginalización está asociado a la falta de acceso o al acceso precario a recursos y servicios que permitan alcanzar los medios de vida de manera sostenible. La desigualdad en el acceso a la tierra, el agua, las semillas, la investigación, la extensión y capacitación, el financiamiento rural para la pequeña producción agrícola, silvícola, pesquera y para la utilización sostenible de los recursos naturales es también el resultado de políticas gubernamentales que favorecen la agricultura industrial y la pesca comercial en detrimento del apoyo al mantenimiento y mejora de los medios de vida a nivel de familias y comunidades rurales (de Loma, 2010).

En este contexto, a pesar de los picos producidos por la crisis alimentaria en 2007, cuando superaron los 1.000 millones de hambrientos (BM, 2010), el número de hambrientos se mantiene estable, incluso disminuye dado que el aumento demográfico supera en términos relativos dicha proporción. De entre los 7.651 millones de personas que habitan el mundo, el número de hambrientos asciende a 821 millones de personas en 2017 (FAO, 2018) (UNFPA, 2018; Worldometers, 2018), lo que supone casi un once por ciento de la población mundial. Una cifra que podría no ser muy llamativa si no fuera porque a nivel global continúa produciéndose suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de la población mundial.

Gráfico 4. Personas subnutridas (1969-2010)



Fuente: FAO, 2011

Según el informe sobre las perspectivas alimentarias de 2016, “los mercados mundiales de productos alimentarios<sup>58</sup> se mantienen estables, sostenidos por los adecuados suministros” (FAO, 2016). Las perspectivas de los mercados también siguen siendo favorables para 2016/17. En relación a las perspectivas de cosechas y situación alimentaria de 2016, también indica que la producción mundial de cereales alcanzará los 2.543 millones de toneladas, un 0,6 por ciento más que en 2015 y tan sólo un 0,7 por ciento por debajo del nivel máximo registrado en 2014. La utilización mundial de cereales se cifra en 2.546 millones de toneladas, un 0,9 por ciento por encima de la estimación de 2015/16. Estas cifras revelan un pronóstico de elevación de las existencias mundiales de cereales al final de 2017 en 27 millones de toneladas, situándose en 642 millones de toneladas. El aumento de las previsiones de producción y el descenso para la utilización y las revisiones históricos de las estimaciones del inventario de trigo de China son una de las causas que la FAO argumenta en su ajuste (FAO, 2017). En la previsión actual, las existencias mundiales estarían apenas 1,8 millones de toneladas por debajo de su nivel máximo histórico de apertura y la relación mundial entre las existencias y la utilización de cereales habría bajado solo ligeramente en 2016/17.

Estas cifras del hambre no están causadas por una escasez de alimento sino por la falta de acceso a los alimentos por parte de grandes segmentos de la población del mundo, entre otras razones, a causa de la pobreza y la desigualdad. El hambre es una cuestión de falta de acceso al alimento, ya sea a través de un ingreso inadecuado o a través de la falta de recursos productivos que permitan a las personas producir o adquirir suficiente alimento. El hambre se convierte en la dimensión extrema de los desequilibrios estructurales de los países, y así debería ser entendida para ser enfrentada eficazmente (De Schutter, 2010b). Para ello, se ha de tener presente la exclusión a que está sometida una parte importante de la población más pobre que no tiene posibilidad de acceder a recursos o a los servicios más básicos que les permitan alimentarse adecuadamente. Desechar la justificación que explica el hambre desde la falta de conocimiento o de capacidad para enfrentarla no es un problema técnico sino político, que requiere de la voluntad y el interés de los gobernantes para resolverlo. Así lo han percibido institucionalmente tanto la FAO como otros actores relevantes.

---

<sup>58</sup> La FAO contabiliza como productos alimenticios: los cereales (trigo y arroz), cereales secundarios, semillas oleaginosas, la carne, productos lácteos y productos pesqueros.

Algunos de ellos van incluso más allá, al considerar que se trata de “un exceso de voluntad política para promover acciones que agravan la inseguridad alimentaria” (LVC, 2006). Las OSC que defienden la soberanía alimentaria consideran que las soluciones deben lograrse a través de cambios en las políticas nacionales e internacionales que se comprueba han fracasado en combatir el hambre en el mundo. El hambre y la desnutrición son el resultado de haber excluido a millones de personas del acceso a bienes y recursos productivos tales como la tierra, el bosque, el mar, el agua, las semillas, la tecnología y el conocimiento. Según Vicent Garcés (2003) son, ante todo:

“consecuencia de las políticas económicas, agrícolas y comerciales a escala mundial, regional y nacional impuestas por los poderes de los países desarrollados, sus corporaciones transnacionales y sus aliados en los países empobrecidos, en su afán de mantener y acrecentar su hegemonía política, económica, cultural y militar en el actual proceso de reestructuración económica global” (Garcés, 2003: 16).

Los promotores de esas políticas dan por entendido que la liberalización del comercio debería aumentar el volumen de los intercambios, estimular el crecimiento económico, modernizar las economías y reducir la pobreza y el hambre en el mundo. Lo que ha sucedido en realidad es que esas políticas han incrementado las ventas y las ganancias de los poderes económicos de los países desarrollados mientras que los pueblos de los países más empobrecidos han visto crecer su deuda externa y los sectores populares han elevado sus niveles de pobreza, miseria y exclusión por todas partes. Se ha acelerado el ritmo de concentración del mercado agrícola internacional en unas pocas empresas transnacionales, acentuándose simultáneamente la dependencia e inseguridad alimentaria en la mayoría de las comunidades rurales.

La malnutrición es un término que describe la condición causada por una inapropiada nutrición o dieta, que puede ocurrir bajo falta, exceso o proporción errónea de consumo de calorías (FAO, 2006; 2015) y que forma parte inseparable de la alimentación. Puede tener como causa también la sobrealimentación (Sullivan *et al*, 2003). De hecho, en multitud de lugares del mundo existe un acceso a un exceso de comida no nutritiva (ultraprocesada), lo que se añade a estilos de vida sedentarios. La mayoría de la población mundial vive en países donde el sobrepeso y la obesidad se cobran más vidas

de personas que la insuficiencia nutricional. Esto ha desembocado en un aumento de la obesidad no solo en el mundo desarrollado, sino también en países en desarrollo que han visto crecer sus ingresos (Gardner y Halweil, 2000).

La desnutrición es una deficiencia o desorden nutricional en la ingesta de calorías y proteínas. La OMS la define como “[..] la mayor amenaza individual a la salud pública mundial y la mayor causa de mortalidad infantil, presente en la mitad de todos los casos (OMS, 2016). Seis millones de niños mueren de hambre cada año (Schaible y Kaufmann, 2007). La desnutrición en los primeros dos años de vida de los niños es irreversible ya que su estado de salud y logros educativos son menores. Hasta los cinco años la alimentación juega un papel fundamental en el desarrollo psíquico y físico. De acuerdo a Jean Ziegler, Relator Especial de la ONU en Derecho a la Alimentación (2000-2008), “la mortalidad causada por la desnutrición representó el 58 por ciento sobre la mortalidad total de 2006” (Ziegler, 2007). En los países de ingresos medios y bajos, los niños son más propensos a recibir una nutrición insuficiente, al mismo tiempo que están expuestos a alimentos hipercalóricos, más baratos. Estos hábitos alimentarios hacen que coexistan obesidad infantil y desnutrición, una pesada “doble carga” de morbilidad (UNICEF, 2015).

Todo ello está vinculado a los patrones de consumo. Un tercio de los alimentos que se producen en el mundo se pierden o desperdician. En los países en desarrollo las limitaciones económicas provocan grandes pérdidas y en los países más industrializados el comportamiento del consumidor produce ingentes desperdicios. Ambos motivos hacen que la oferta de alimentos se reduzca cerca del 70 por ciento. Pero esta no es la única causa de tensión entre la oferta y demanda alimentaria. El avance demográfico cercano a los 7.500 millones de personas y el acceso a una dieta mejorada en los países emergentes inciden sobre la demanda de alimentos al igual que la producción de biocarburantes y las inclemencias climáticas reducen su oferta (Abbot *et al*, 2008; Mitchell, 2008; IFPRI, 2010). A pesar de todo ello, la oferta mundial de alimentos responde a las necesidades actuales (FAO, 2015). La distancia entre la solución del problema del hambre se acorta y aleja en función de la voluntad y el interés de los gobernantes para resolverlo, inclusive de no agravarlo.

#### *4.2 Los sistemas alimentarios*

En este epígrafe se caracterizan los sistemas alimentarios y cómo son parte y se ven condicionados por la estructura histórica y el orden internacional vigente, en particular por la globalización entendida como orden hegemónico.

Un sistema alimentario puede describirse como un “proceso que convierte a los recursos naturales y a aquellos fabricados por los seres humanos utilizando insumos, en alimentos” (Pinstrup-Andersen, 2010). Según la FAO, este sistema “depende del entorno, las personas, las instituciones y los procesos mediante los cuales se producen y llevan hasta el consumidor los alimentos”. Si además nos referimos no solo al sistema alimentario como tal, sino que añadimos su condición de nutricional, habrá que completar su definición, como “el conjunto de operaciones y procesos involucrados en la transformación de materias primas en alimentos y la transformación de nutrientes en resultados de la salud” (Sobal, Khan y Bisogni, citados por Pinstrup-Andersen, Per y Derrill, 2011). Que este sistema alimentario sea “saludable y sostenible, requiere además de facilitar una dieta saludable, en cantidad y variedad de alimentos, impulsar políticas de sanidad y educación”, según Leslie Amoroso, oficial de Programas de la División de Nutrición de la FAO, con incentivos y bajo una gobernanza apropiada. Un esfuerzo que trasciende el ámbito alimentario (IICA, 1999) y que implica a varios actores<sup>59</sup>.

La actividad económica y comercial de los distintos actores viene regulada por distintas políticas públicas. En el caso de la producción agraria, la política agraria establece normas sobre los precios, la concesión de ayudas públicas, o las cuotas de producción. Todas ellas configuran un modelo de desarrollo agrario que favorece la continuidad de unas explotaciones agrarias y la desaparición de otras. En el caso de la transformación industrial de los alimentos, existen normas sobre las características que han de reunir los establecimientos que manipulan alimentos, los ingredientes autorizados, el etiquetado, la autorización para la adquisición de otras empresas, o las condiciones para recibir ayudas públicas (IICA, 1999). Igualmente, las empresas dedicadas a la distribución de alimentos están sujetas a normas sobre la apertura de nuevos establecimientos, la

---

<sup>59</sup> Los actores del sistema alimentario son los productores de las materias primas, la agroindustria que transforma las materias primas en alimento, la distribución que se encarga de acercar los alimentos al consumidor y finalmente, los consumidores, quienes compran los alimentos (Mauleón, 2004:5).



autorización para la adquisición de otras empresas, o las condiciones para hacer la venta al público. Finalmente, las empresas distribuidoras y la agroindustria también se ven afectadas por las políticas comerciales que establecen las instituciones al mismo tiempo que influyen sobre ellas. La aplicación de las normas de la OMC y de otros convenios comerciales internacionales determina el grado de movilidad de mercancías y capitales.

Grafico 5. Relaciones e Interacciones del sistema alimentario



Fuente: FAO, 2017

Estos sistemas alimentarios se han ido apoyado en la eficacia del multilateralismo a través del funcionamiento de las instituciones internacionales vinculadas a la alimentación. Una eficacia que resulta cuestionable ante las crisis alimentarias. En ellas, el comportamiento de los distintos actores internacionales, su capacidad (el marco jurídico institucional desarrollado y la cohesión política), su presencia (la reputación y expectativas que genera a terceros) y su oportunidad (en el contexto internacional para construir o facilitar la actuación de ciertos actores) es diferente. Del mismo modo, las resistencias materiales (redistribución del poder) e ideológicas (el rechazo de terceros a un modelo y valores inspiradores de normas e instituciones con vocación universal) no son las mismas. Es difícil situar la alimentación mundial en una sola categoría conceptual. Por eso se intentan recoger algunas aproximaciones que sean parte de la explicación y no la explicación en sí misma. Ello nos permitirá explicar la evolución de un orden alimentario según la hegemonía constituyente.

Desde el siglo XIX, la hegemonía británica estableció un orden alimentario colonial, que más tarde la hegemonía norteamericana consolidó como un orden alimentario

agroexportador donde se desarrolló la noción de sistema agroalimentario. Desde los años setenta, la aplicación de políticas neoliberales definió las condiciones para el establecimiento de un orden alimentario corporativo que incrementó el poder de las empresas. Este orden corporativo se caracterizaba por una profunda dependencia del petróleo; el uso de las cosechas para producción de biocombustibles; la especulación financiera con materias primas alimentarias; la concentración del poder en las empresas de distribución minorista y la integración vertical de las empresas agroalimentarias, que se introducen entre las diferentes crisis alimentarias internacionales (McMichael, 2014).

Estos órdenes alimentarios responden a bloques históricos de relativa estabilidad en las relaciones internacionales de agencia y propiedad sobre la economía agroalimentaria mundial, que a su vez integra las estrategias del Estado, la movilidad migratoria de las poblaciones y sus movimientos sociales, junto a las apuestas de las corporaciones (Friedmann, 1987; Friedmann y McMichael, 1989). Este conjunto de relaciones se sostenía por intereses. Según Harriet Friedmann (2005) en el surgimiento y consolidación de cada orden alimentario antecede un periodo de despliegue de contradicciones y crisis que dejan entrever nuevas posibilidades de organización de la agencia y la propiedad que generan una reacomodación en las formas de producción, distribución y el consumo de la economía agroalimentaria mundial (*ibíd.*:1-5). Los diferentes órdenes alimentarios han permitido explicar el papel de la agricultura y la alimentación en la configuración de la economía capitalista mundial, así como identificar periodos asociados a un tipo de acumulación que trazan particulares mapas geopolíticos en los que se condicionan las formas de producción agropecuaria y mercantilización, luchas y resistencias de consumo de alimentos dentro y entre los espacios nacionales.

Esta noción vincula el proceso histórico de conformación de la dieta (cocina, mesa y gastronomía) de una sociedad o sector social con la geopolítica (McMichael, 1991:89; 2009:140). Así, se observa que el orden mundial de la economía agroalimentaria transitó del siglo XIX al XXI desde un orden alimentario colonial hasta un orden alimentario corporativo verde (Friedmann, 2005). El orden alimentario colonial contó para su consolidación con la incidencia del movimiento social de los trabajadores europeos y la diáspora europea generada entre finales del siglo XIX y principios del XX (1870-1930). Dicho orden se reconfiguró en un orden alimentario mercantil e industrial

tras la profunda crisis del 29 y de la Segunda Guerra Mundial y se consolidó entre los años 1950-1970 debido al papel relevante de los agricultores. Las crisis económicas de las décadas del 70 y 80 marcaron la transición hacia el periodo neoliberal en el que se ha configurado un orden corporativo cuya consolidación puede datarse en 1980, extendiéndose hasta el comienzo de la crisis de 2007 (Holt y Shattuck, 2011: 110-111). En esta última tipología de orden se han identificado las tendencias hacia el capitalismo verde, con alta incidencia del movimiento social-ambientalista (Friedmann, 2005: 23).

En el siguiente apartado se caracteriza el sistema agroalimentario internacional, es decir el sistema de alimentos de origen agrícola, excluyendo por tanto la ganadería y la pesca, pero sin excluir el ámbito agropecuario.

#### *4.2.1 El sistema agroalimentario internacional*

La evolución de este sistema agroalimentario está ligada al crecimiento y la acumulación dentro del sistema económico vigente, aunque su funcionamiento mantenga ciertas diferencias con otros sistemas de provisión. Entre ellas destaca, por un lado, el peso que en estos procesos poseen los factores orgánicos o biológicos, especialmente en los dos extremos de la cadena –la producción y el consumo alimentario– (Goodman y Redclift, 1991; Fine *et al*, 1996; Boyd, *et al*, 2001 en Delgado, 2010). Por otro, a pesar de que la alimentación está vinculada claramente a unas preferencias culturales, desde el sistema acaba siendo tratada como una mercancía más, limitándose a la sola dimensión económica.

El concepto de sistema agroalimentario, acuñado por Louis Malassis, investigador del Instituto Agronómico Mediterráneo de Montpellier, más que traducir la noción de agronegocio, enfatiza en su dimensión histórica, situando el sistema agroalimentario como

“Una etapa del desarrollo del capitalismo en el que la agricultura se industrializa, una etapa caracterizada por la organización del sistema agroalimentario en cuatro subsectores: a) el de las empresas que abastecen a la agricultura de servicios e insumos y medios de producción, créditos, asistencia técnica, fertilizantes, semillas, plantas, fitosanitarios, alimentos para aves y el ganado, maquinaria y herramientas agrícolas; b) el subsector agropecuario propiamente dicho; c) el subsector de la industria agrícola de transformación; y d) el subsector de distribución de alimentos. El conjunto de estos

cuatro subsectores conformarían el sistema agroalimentario (SAA)” (Malassis, 1973:132).

Tanto el sistema agroalimentario del grupo de Montpellier como el agronegocio de Golberg son redefiniciones de un agregado sectorial macroeconómico en la fase de la agricultura industrial dentro del capitalismo y, específicamente, en el orden alimentario configurado en la posguerra bajo la hegemonía de EEUU. El razonamiento que hay en ambas aproximaciones responde a la imposibilidad de separar la agricultura de la industria, como dejó de ser posible en EEUU durante el orden alimentario de posguerra, pues tal separación solo era posible en la medida en que la agricultura se ajustara a una noción de sector primario, de ahí la necesidad de constituir un agregado macroeconómico que superara la tradicional separación de la agricultura y la industria (Bonanno, 2003). El sistema agroalimentario permitió entender y gestionar un amplio rango de mercantilización, luchas y resistencias actividades de producción, distribución y servicios relacionados con las necesidades de alimentos y materias primas de origen agropecuario (Delgado, 2010). De esta manera, el sistema agroalimentario subordina la agricultura al desarrollo industrial y al mercado internacional bajo los modelos de desarrollo basados en la experiencia norteamericana, subordinación que se profundizaría durante la transición del orden agroexportador al orden alimentario corporativo.

El sistema agroalimentario ha atravesado diferentes etapas en razón de los modos de organización y los procesos de acumulación seguidos. En este sentido, de los tres órdenes alimentarios identificados en la evolución del sistema (Friedman y McMichael, 1989), el que se asocia mejor al fenómeno de la globalización es el que arranca en los ochenta. El “orden alimentario corporativo”, supone una “estrategia del capital para organizar las operaciones que llevan a su revalorización, a escala planetaria” (McMichael, 2004:178). En esta etapa, los procesos de producción, distribución y consumo alimentario se integran por encima de las fronteras estatales; de modo que las formas de gestión de las organizaciones empresariales que modulan la dinámica del sector contemplan ahora el acceso, tanto a los recursos como a los mercados, a escala mundial (global). No se trata sólo de una extensión cuantitativa de las relaciones mercantiles, sino, de un cambio cualitativo en los modos de organización condicionado por el capital financiero (Marsden y Wathmore, 1994; Burch y Lawrence, 2009); un

capital que a la vez que hace posible la concentración, expansión, y reorganización de las corporaciones agroalimentarias, modula el funcionamiento del sector desde criterios de “racionalización” contruidos bajo el imperativo de la “creación de valor” financiero; desde esta lógica se potencia la eliminación de restricciones para la localización, el aprovisionamiento, la producción, la distribución y el consumo agroalimentario.

En este contexto, el concepto de seguridad alimentaria se adapta a los nuevos principios de organización, asociándose con la disponibilidad (no acceso) de alimentos, independientemente de su origen. La fuente de abastecimiento alimentario se desplaza así de la escena estatal, encomendándosele ahora al funcionamiento “fluido” del mercado mundial. La provisión debe alcanzarse a través del comercio, y no desde estrategias de autosuficiencia que se consideran ahora inconvenientes. De este modo, mientras las grandes corporaciones alimentarias gestionan el movimiento de alimentos para abastecer la demanda, en los países periféricos la seguridad alimentaria pasa a ser sinónimo de una dependencia creciente de las importaciones de alimentos a la vez que implica mayor inseguridad alimentaria.

Por otra parte, las especificaciones y normas sobre productos y procesos agroalimentarios experimentan una privatización que supone el desplazamiento de su elaboración e implementación hacia las grandes organizaciones empresariales, que las han convertido en un mecanismo más para reestructurar, gestionar y controlar el sistema agroalimentario globalizado (Konefal, 2005). La capacidad para decidir sobre atributos, prácticas y manejos requeridos en la producción y distribución de alimentos actúa así como un instrumento estratégico para la creación, el mantenimiento y la ampliación de mercados, facilitando la diferenciación de productos y mejorando la capacidad de coordinación del entramado empresarial utilizado (intra e interfirmas) (Henson y Readon, 2005). Al mismo tiempo, excluye la entrada de otros. En definitiva, las normas deciden quiénes podrán ser los proveedores, dónde se localizarán y cuáles serán sus condiciones, permitiendo a las grandes corporaciones desplazar costes y riesgos hacia otros agentes, áreas y territorios.

Con el tiempo, el sistema agroalimentario se ha impulsado sobre la creencia de la existencia de ventajas comparativas de la especialización productiva, como en el caso de las teorías liberales del comercio internacional, otras veces restringiéndolas como

medio de preservar las capacidades locales y reducir la subordinación política, económica y social derivada de esas interdependencias. Siguiendo Harvey (1989) es en este contexto donde hay que situar la reestructuración del sistema agroalimentario, que participa de los principios del “orden de acumulación flexible”. Un orden que elimina trabas y rigideces que puedan obstaculizar los procesos de crecimiento y acumulación asociados a los negocios relacionados con el aprovisionamiento alimentario, y en el que las formas organizacionales se orientan hacia complejas estructuras, mallas o redes globales asociadas a una cadena alimentaria crecientemente fragmentada en actividades, establecimientos y procesos diferenciados. Un entramado que tiene como objetivo promover los intereses globales de un grupo cada vez más reducido de grandes corporaciones transnacionales que de manera creciente impulsan y gobiernan los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria globalizada (Hefferman, 1994; Lyson y Lewis, 2000). El predominio de estos gigantes del negocio agroalimentario ha llevado a designar este orden alimentario como “imperio corporativo” (McMichael, 2000).

Como en el caso de la economía mundial (Carpintero, 2009), la fuerte reestructuración del control y la propiedad empresarial que desde los ochenta ha tenido lugar dentro del sistema agroalimentario se traduce en el porcentaje de activos que las megacorporaciones poseen en el resto del mundo. Si consideramos las diez empresas que más activos tienen en el exterior en los cuatro eslabones de la cadena (agricultura, insumos agrarios, alimentos y bebidas y distribución), más de la mitad de los activos (52,7 por ciento) se localizan en terceros países, llegando en alimentos y bebidas esta cifra al 68,6 por ciento<sup>60</sup>.

#### *4.2.1.1 El desarrollo del sistema agroalimentario como ejercicio de dominación*

El sistema agroalimentario puede entenderse como una categoría descriptiva o como una categoría histórico-analítica. La primera opción permite enunciar el conjunto de procesos, actores y componentes de la economía agroalimentaria nacional o

---

<sup>60</sup> La revista Forbes publicó en 2014 los ingresos y beneficios de las 10 corporaciones alimentarias más importantes del mundo. El primer lugar lo ostenta Nestlé SA. Fundada en 1866 por el alemán Henri Nestlé, es la mayor empresa alimenticia del mundo que ofrece productos de chocolate y lácteos, además de comida para animales y agua embotellada. Produce más de 2.000 productos diferentes desde 461 fábricas en 83 países. Nestlé tiene más de 250.000 accionistas, aunque la mayor parte pertenece al grupo Norges Bank Investment Management, con un 2,78 por ciento. Cerca del 40 por ciento de la empresa pertenece a diversos accionistas suizos. Ingresos: 103.500 millones de dólares; beneficios: 11.200 millones de dólares; empleados: 330.000 y sede en Vevey, Suiza (Matesanz, 2014).

internacional. La segunda opción describe el sistema agroalimentario como un concepto producto de los arreglos geopolíticos que operaron después de la Segunda Guerra Mundial. Una conceptualización desarrollada durante la consolidación del segundo orden alimentario industrial agroexportador, caracterizado por el desarrollo de la agroindustria y el traslado de la experiencia económica de EEUU hacia Latinoamérica. A partir de su trayectoria de desarrollo, buscó de manera externa inducir el desarrollo a través del fortalecimiento de complejos de actividades económicas que funcionarían como estrategia de despliegue de la industrialización, asignándole un papel subordinado y residual a las actividades agropecuarias.

Bajo este orden agroalimentario se asignó un papel a la agricultura dentro de los proyectos de desarrollo, lo que evidencia cómo las actividades agrícolas fueron subordinadas bajo la constelación de intereses que impulsaban el desarrollo nacional, con énfasis en las actividades industriales (FAO, 2000). Bajo la relación entre sectores económicos y su correspondiente aglomeración espacial (aspecto que fue fundamental para acuñar los términos de sistema agroalimentario y agronegocio a partir de un orden y jerarquía de las actividades económicas que subordinaban a la agricultura y a las poblaciones rurales a los estadios más atrasados del desarrollo) en este proceso operaron los discursos y prácticas asociadas a la noción de complejos sectoriales y/o espaciales, relacionadas a la gestión del desarrollo industrial y su traslado al sector agropecuario. Una situación de interdependencia asimétrica que constituye una importante fuente de poder (Keohane y Nye, 1988, del Arenal, 2002). Este es el caso de los mercados agrícolas.

Durante la década de los ochenta y gran parte de los noventa, la globalización ha aumentado las relaciones de dependencia asimétrica y de gran desequilibrio entre los mercados agrícolas. Mientras algunos países en desarrollo salían de una Revolución Verde severamente endeudados y por tanto “obligados” a liberalizar sus mercados agrícolas a través de los programas de ajuste estructural “propuestos” por el FMI y el BM, países como EEUU, la UE o Japón, entre otros, mantuvieron sus mercados protegidos y fuertemente intervenidos.

En consonancia con esta arquitectura, desde este orden alimentario corporativo se construye un sistema des-regulador que busca controlar la dimensión institucional del

mercado mundial. Al mismo tiempo, se potencia en las políticas agrícolas y alimentarias de los países periféricos el descenso del grado de autoabastecimiento alimentario a partir de las políticas de ajuste estructural impuestas por el BM y el FMI en los años 80 para “facilitar” a estos países el pago de la deuda externa. La contención del gasto público reduce las reservas estratégicas de granos, disminuye las ayudas a los agricultores y las medidas que sostienen los precios agrícolas, pasando por el desmantelamiento o la privatización de las empresas públicas encargadas del almacenamiento, distribución y comercialización de productos agrarios y alimentarios o la reducción del gasto en investigación agraria, mientras se apoyan los monocultivos de exportación (Montagut y Vivas, 2009).

Las exigencias de eliminación de trabas al comercio internacional agroalimentario contempladas en la Ronda Uruguay bajo los principios de reducción de barreras arancelarias y eliminación de subsidios y ayudas a la producción agraria, agudizaron estas asimetrías; incluso llegó a darse la paradoja de una doble y hasta contradictoria consecuencia. En la UE, desde la propia naturaleza del regionalismo y de la integración en términos de soberanía, encontramos que al mismo tiempo que hay una tendencia a la liberalización, la regulación a escala regional se mantiene, cuando no se incrementa. En consecuencia, lo que en un principio supone una apertura de los mercados y una institucionalización del comercio internacional, se concreta realmente en una intensificación del papel de los dos grandes exportadores mundiales de productos agrarios y agroalimentarios (EEUU y la UE), que invaden los mercados del Sur con productos procedentes de sus agriculturas, subvencionadas a través de mecanismos que evitan las exigencias de la OMC.

A través de la OMC se “fabrican” las decisiones en torno al funcionamiento del comercio internacional, que se contempla como un mecanismo esencial para la consolidación de formas de intercambio desigual que facilitarán a los agentes que dominan el comercio alimentario mundial el acceso a los recursos naturales y al trabajo, “optimizando” la utilización de las fuentes de suministro a escala planetaria (McMichael, 2000).

Con ello, las ETNA fueron ganando terreno sobre los cultivos comercializables en el ámbito internacional, tales como el azúcar, las flores o las hortalizas, existiendo incluso



una especialización regional. Las que mayor protagonismo alcanzaron en la globalización productiva fueron las procedentes de los países más industrializados que invertían en los propios países desarrollados, aumentando los flujos de inversión Norte-Norte (Sánchez, 2005). Una tendencia que en los últimos años se ha transformado en un repunte de la inversión Sur-Sur en el sector de la agricultura. En 2008, el 40 por ciento de la inversión en el sector de la agricultura (1.577 millones de dólares) fue solo Sur-Sur (UNCTAD, 2009), aunque más de la mitad se ha debido a una operación: la compra de una plantación en Liberia por parte de la empresa malaya Sime Darby por 800 millones de dólares (García de la Cruz, *et al*, 2011:15).

Una parte importante de las inversiones privadas recientes en agricultura se concentra en la búsqueda de tierras fértiles y con disposición de agua para producir alimentos, que luego son exportados directamente a los países que compran/arriendan las tierras o donde la empresa tiene radicadas sus oficinas principales. Esta nueva tendencia, bien documentada ya por las organizaciones sociales y el Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Alimentación (De Schutter, 2009), se debe a la mayor demanda de productos agrícolas por determinados países que no tienen tierra o recursos suficientes para producir alimentos y materias primas para generar energía. Países como Bahrein, China, Qatar, Kuwait, Libia, Arabia Saudita, Corea del Sur o los Emiratos Árabes están siendo los más activos en estas operaciones, haciéndose con grandes superficies de Etiopía, Sudán o Tanzania, entre otros (Cotula *et al*, 2009). Los países compradores/arrendatarios buscan poder asegurarse el suministro de materias primas a unos precios estables. El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Agrarias (IFPRI, en sus siglas en inglés) ha calculado que desde 2006 a 2009 cerca de 20 millones de hectáreas han sido objeto de negociación de compra-venta o arrendamientos, con participación de fondos soberanos, fondos de pensión, empresas agroalimentarias y fondos de capital privado (IFPRI, 2010).

Por otro lado, en el otro extremo de la producción de alimentos hay una multitud de pequeños agricultores, en muchos casos con producciones de supervivencia o donde los excedentes son mínimos, que venden en mercados locales próximos a su residencia. Se calcula que existen unos 1.700 millones de pequeños agricultores con altos niveles de vulnerabilidad, de los cuales 837 viven en Asia y 228 en África, estando el resto en América Latina y Europa. Se ubican en las zonas rurales más marginales, en ocasiones

en zonas de escasas lluvias o terrenos en pendiente, con suelos frágiles y muy alejados de los principales mercados. Además, cuentan con poca tecnología y menores niveles de financiación. A los problemas “tradicionales” de la agricultura familiar hay que sumar ahora las presiones que están teniendo derivadas de la compra masiva de tierras en determinadas zonas y al hecho, de que en la mayoría de los casos no tienen títulos de propiedad sobre las pequeñas tierras que cultivan. En África, más del 90 por ciento de las tierras son propiedad legal del Estado y los campesinos tienen solo derechos tradicionales de uso o simplemente se les permite la labor agrícola en ellas de manera informal. Esto hace sencillo despojarles de ellas (Oxfam, 2009).

#### *4.3 La evolución socio-histórica de la alimentación*

Desde que hace cuarenta años la producción agropecuaria empezara a cambiar, no solo se ha ido modificando la oferta en relación a la demanda, también se ha ido adaptando su composición según los cambios sociales y de consumo. Por un lado, desde la oferta de la producción agroalimentaria, la importancia de las reservas de alimentos ha descendido debido al alto coste del almacenamiento, produciéndose un ajuste con la demanda a su vez correlativa con el crecimiento demográfico. Aunque la población mundial se duplicó entre 1960 y 2000 y los niveles de nutrición mejoraron notablemente, los precios del arroz, trigo y maíz (los principales alimentos básicos del mundo) disminuyeron del orden del 60 por ciento (FAO, 2000b). La caída de los precios de los alimentos indica que, a escala mundial, los suministros no sólo crecieron al ritmo de la demanda, sino que incluso lo hicieron con mayor rapidez.

Según la FAO<sup>61</sup>, el crecimiento anual medio de la demanda de alimentos se redujo del 2,4 por ciento, entre 1969 (FAO, 1970) y 1989 (FAO, 1990) al dos por ciento en 1999 (FAO, 2000). En los años noventa no solo hubo un descenso del consumo de las economías en transición, la tasa de crecimiento de la población mundial comenzó a disminuir después de haber alcanzado su máximo en los años sesenta. De igual modo, la demanda de alimentos bajó al concentrarse más del 60 por ciento de la población mundial en países con un consumo medio de alimentos per cápita superior a 2.700 kcal/día. Lo que significa que esta reducción del consumo a finales de los años noventa no se debió a los límites de la producción, sino a que muchos países ya habían

---

<sup>61</sup> Informe sobre la agricultura mundial: hacia los años 2015 y 2030 (FAO, 2002b).

alcanzado niveles medios y altos, más allá de los cuales hay menos margen para incrementos ulteriores que en el pasado (IFPRI, 2006).

Antes del cambio de siglo se especulaba con el aumento de la nutrición y una reducción de personas desnutridas desde la FAO, aunque de un modo más lento y diferenciado según regiones. Según esta organización, se esperaba que para 2015 el número de desnutridos llegase a 610 millones. Una cifra relativamente acertada si se tiene en cuenta el informe sobre el hambre que esta misma organización publicó en 2015 y que señala 795 millones de personas crónicamente subalimentadas durante el periodo 2014-16. Sin embargo, esta cifra no goza de un amplio consenso ya que no coincide con los 2.000 millones de personas hambrientas que identifica el Índice Global del Hambre (Global Hunger Index, 2016), que a través de una herramienta que mejora los niveles de medición nutricional<sup>62</sup>, permite visibilizar todas las caras del hambre. Tampoco coincide con la estadística que elabora el Departamento de Agricultura de Estados Unidos donde se sostiene que “en 2017 el hambre afectará a 1.200 millones de personas” (IFPRI, 2016).

Según el IFPRI, los siete países con el mayor índice de hambre en 2016 son la República Centroafricana (46,1 puntos), Chad (44,3), Zambia (39), Haití (36,9), Madagascar (35,4), Yemen (35) y Sierra Leona (35). Pese a que las puntuaciones alcanzadas denota gravedad, todos ellas son menores que las que reflejan los años de corte del propio Índice Global del Hambre. El descenso de la prevalencia del hambre en todos estos países y otros no deja lugar a dudas de que, desde 1992, pasando por el año 2000 y 2008, el hambre es menor, tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla.

---

<sup>62</sup> El índice Global del Hambre utiliza una metodología que combina cuatro factores para determinar el nivel de hambre de un país. En primer lugar, mide la proporción de desnutrición de la población, en segundo y tercer lugar la prevalencia de debilidad y estancamiento en niños menores de 5 años y en cuarto lugar, la tasa de mortalidad de los niños menores de esa edad (GHI, 2016).

Tabla 2. Evolución del hambre en los 10 países de mayor prevalencia (1992-2016)

PAÍSES	1992	2000	2008	2016
<b>Etiopía</b>	79,9	58,5	43	33,4
<b>Mozambique</b>	65,6	49,4	38,2	31,7
<b>Haití</b>	61,5	52,2	54,4	53,4
<b>Sierra Leona</b>	57,8	53,9	45,3	35
<b>Chad</b>	56,4	40,1	40,8	34,4
<b>República Centroafricana</b>	52,2	51,5	48	46,1
<b>India</b>	46,4	38,2	36	28,5
<b>Zambia</b>	34,9	42,9	53,5	47,8
<b>Madagascar</b>	29,1	34,8	31,9	33
<b>Yemen</b>	28,6	29,6	27,7	26,1

Fuente: elaboración propia a partir del GHI 1992, 2000, 2008 y 2016.

Ni siquiera la crisis de 2007 varió esta tendencia. Si bien Zambia, Haití y en menor medida de Chad tuvieron un retroceso significativo, el resto de los países rebajaron el hambre con el mismo ritmo. Destaca Madagascar como único país en el que se ha producido un retroceso en 2015<sup>63</sup>, un contrapunto a los avances de países como Etiopía y Mozambique que muestran una mejora de más del 50 por ciento desde 1992.

La subida de precios de los alimentos en 2007 puso de manifiesto el precario equilibrio del sistema alimentario. Así lo confirmaban las estadísticas del BM (2009): las personas subalimentadas pasaron de 850 a 1.000 millones en apenas unos meses, al mismo tiempo que las cosechas alcanzaban récords de producción. Las cosechas de 2007, 2008 y 2009 fueron las más productivas de la historia según el informe sobre las perspectivas de cosechas y situación alimentaria de la FAO en 2009, pero la repentina subida de precios de los alimentos impidió un consumo suficiente a determinados colectivos y países. Esta crisis supuso la ralentización e incluso interrupción en algunos casos de los avances en la disminución del hambre en algunas regiones. En Asia occidental y África subsahariana los modestos avances obtenidos antes de 2007 se invirtieron; en esta última crisis el hambre aumentó a un ritmo del 2 por ciento anual. En América Latina y el Caribe, la tasa de reducción media anual también se redujo, pasando del 1,9 por ciento en el periodo 2002-05 al 0,9 por ciento en 2006-09. En cambio, Asia oriental y

<sup>63</sup> El retroceso de este país podría estar relacionado con las inversiones realizadas por una corporación alimentaria taiwanesa en la isla, cuyo resultado es la sustracción de enormes extensiones de hectáreas de cultivo a la población local.

Asia sudoriental lograron aumentar el ritmo de reducción del hambre a partir de 2007. Asia sudoriental pudo agilizar el ritmo de reducción del hambre del 3,1 por ciento anual antes de 2007 al 4,6 por ciento de ahí en adelante, en tanto que Asia oriental mejoró su ritmo, que pasó del 0,1 por ciento a más del 4 por ciento (BM, 2009).

Como se ha podido apreciar, la distribución espacial del hambre es muy desigual. El 75 por ciento de las personas que pasan hambre se concentran en sólo siete países. Más de la mitad (578 millones) se localizan en Asia y la región del Pacífico, aunque la mayor proporción en relación con el número de habitantes sigue estando en el África subsahariana, con 239 millones de afectados (30 por ciento de la población). Paradójicamente, “la mayor tragedia y el mayor escándalo en el mundo”, como la calificó el Director General de la FAO (Diouf, 2010), afecta en mayor medida a quienes están más cerca de la agricultura: el 75 por ciento de las personas afectadas vive en el medio rural. Un elemento que insiste en las actuales condiciones de distribución de los alimentos no satisface las necesidades existentes en un escenario “donde es probable que los precios de los productos agrícolas y alimenticios sigan siendo altos, debido a la correlación existente entre los precios del petróleo y de los productos alimenticios, que se ha reforzado considerablemente desde 2007” (FAO, 2015).

Hasta aquí se ha expuesto la cara más visible del problema, aquella que suponía un mayor desafío. Sin embargo, y superando a la prevalencia de la desnutrición, emerge la malnutrición y su vertiente más paradójica, la obesidad. Si bien el crecimiento económico ha acelerado la reducción del hambre en el mundo, la forma en que ha sucedido ha podido acelerar males mayores. La obesidad se abre camino incluso en países de bajos ingresos. Por un lado, la nutrición infantil ha mejorado en general, aunque no lo ha hecho de igual forma en todas las regiones del mundo. Mientras el porcentaje de niños menores de cinco años con retraso del crecimiento se ha reducido en el ámbito mundial del 39 por ciento en 1990 al 26 por ciento en 2010, en países como China, un país cuya emergente economía se ha colocado en la segunda posición de la economía mundial, la reducción fue del 49 al 28 por ciento entre 1990 y 2010. Sin embargo, en ese tiempo, 41 millones de niños menores de cinco años tenían sobrepeso o eran obesos. Desde 1980, la obesidad se ha más que doblado en todo el mundo. En 2018, más de 2.200 millones de adultos de 18 o más años sufrían sobrepeso (EAT, 2018), de los cuales, más de 600 millones eran obesos frente a los 800 millones que el

BM (2016) señala como hambrientos. Es decir, el 39 por ciento de las personas adultas de 18 o más años tenían sobrepeso, y el 13 por ciento eran obesas. La mayoría de la población mundial vive en países donde el sobrepeso y la obesidad se cobran más vidas de personas que la insuficiencia nutricional ponderal (OMS, 2016).

La obesidad está relacionada con la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, el alzhéimer y la demencia y ya no es exclusiva de los países ricos. En países de desarrollo humano bajo como Sudán, Guinea Ecuatorial, Nigeria o Suazilandia, la media estimada del índice de masa corporal (IMC) en adultos de más de 18 años supera los valores normales que establece la OMS (entre 18,5 y 25). De hecho, China, que ocupa el puesto 90 de 188 en el Índice de Desarrollo Humano de 2015 del PNUD, comparte con Lesotho, en el puesto 161, el mismo índice de obesidad (35). Por el contrario, este índice no registra ningún país con tasas de prevalencia de bajo peso (entre 16 y 18,5). Países como Etiopía y Eritrea, que ocupan los últimos puestos del índice, no descienden del percentil 20 (FAO, 2012).

En la actualidad existe consenso en que los alimentos que se necesitan existen, están en los mercados internacionales, pero hay una larga distancia entre los estos y las personas que pasan hambre y malnutrición. Según Jean Ziegler, ex Relator de la FAO:

“La actual producción agrícola podría alimentar a 12.000 millones de personas, casi el doble de la humanidad. Es un problema de acceso de alimentos. El mercado alimentario está controlado por una decena de sociedades multinacionales inmensamente poderosas. Controlan el 85 por ciento del maíz, arroz, aceite... Estos amos del mundo deciden a diario quién va a morir y a vivir. Fijan precios. Este poder debe ser controlado por los gobiernos democráticos” (Ziegler, 2012).

No es, por tanto, un problema de capacidad técnica sino de voluntad política. Un enfoque nada novedoso si tenemos en cuenta que ya en el primer Congreso Mundial de Alimentos celebrado por la ONU en 1963, el presidente John F. Kennedy afirmó: “En nuestra generación tenemos los medios y la capacidad de eliminar el hambre de la faz de la tierra. Solo necesitamos la voluntad política de hacerlo” (Kennedy, 1963).

Lo cierto es que desde el ámbito institucional se avanza muy lentamente. La FAO, que considera necesario democratizar los procesos de distribución para garantizar un acceso

generalizado y equitativo de los alimentos, promociona con igual rotundidad o mayor, incrementar la producción de alimentos (FAO, 2015). Una cuestión reincidente en la actual agenda universal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU (2015-30). A pesar de perseguir el objetivo de promover una agricultura sostenible, los ODS incorporan indicadores relativos al volumen de producción agrícola y a su productividad, así como a la promoción de las exportaciones de los productos agrícolas. Precisamente es la agricultura uno de los ámbitos donde se revela una de las mayores contradicciones de la agenda. Resulta difícil compatibilizar metas dirigidas a aumentar el crecimiento, la producción, la productividad y la liberalización de los mercados con otras que consisten en cuidar los ecosistemas, garantizar modalidades de consumo y producción sostenible o combatir el cambio climático. Contradicciones que se observan también en el tratamiento que la agenda hace de otros sectores productivos, como la industria, la pesca o el turismo. Así, por ejemplo, la agenda apuesta por una industria diversificada y de alto valor añadido que priorice la I+D y la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, incluye al mismo tiempo la meta de aumentar el peso de la industria en la economía, aspecto que no tiene por qué aportar necesariamente información adecuada en términos de desarrollo humano; o apuesta por poner fin a la sobreexplotación pesquera mientras propone simultáneamente la inclusión de un indicador que mide el peso del sector pesquero sobre el PIB.

El actual sistema alimentario se instaura sobre las contradicciones existentes entre las relaciones entre el Estado, la sociedad y el Mercado, que definen la seguridad alimentaria y aquellas que definirían la soberanía alimentaria (ver cuadro 6). Estos términos requieren especificación. La seguridad alimentaria nacional fue durante mucho tiempo la fuente de legitimidad del desarrollo nacional y regional. Sin embargo, ha cedido el paso a la globalización corporativa, donde emerge lo local. La seguridad alimentaria ha sido redefinida e institucionalizada como una relación de mercado y reducida a ser entendida como solvencia alimentaria <sup>64</sup> bajo el neoliberalismo económico.

---

<sup>64</sup> La aproximación al concepto neoliberal supone una definición en relación a la apertura, internacionalización de economías y liberalización del comercio. En esta tendencia la seguridad alimentaria se entiende como la autosolvencia alimentaria. La disponibilidad se liga a la acumulación de divisas o poder de compra. El mercado (mercantilización, luchas y resistencias precios) regula el acceso de alimentos. Asocia el concepto de seguridad alimentaria con los siguientes términos: suficiencia (competitividad de la producción de exportación más capacidad de exportación); estabilidad (estabilidad de precios y mercados internacionales); sustentabilidad (técnicas de producción y regulación del uso de recursos).

Cuadro 6. Diferencias entre seguridad y soberanía alimentaria

<b>Seguridad y soberanía alimentaria</b>	
<b>Seguridad alimentaria (FAO y Estados)</b>	<b>Soberanía alimentaria (Via Campesina)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abastecimiento</li> <li>• Acceso</li> <li>• Uso</li> <li>• Estabilidad</li> <li>• Institucionalidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soberanía de los Estados y los pueblos</li> <li>• Derecho a la alimentación</li> <li>• Producción nacional y local</li> <li>• Economía campesina y agricultura familiar</li> <li>• Papel de la mujer</li> <li>• Agricultura orgánica</li> <li>• Respeto a culturas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la FAO y LVC.

La soberanía alimentaria fue un término alternativo acuñado por las organizaciones sociales vinculadas a LVC (1992), en oposición a la subordinación de la seguridad alimentaria a las reglas del mercado corporativo. Este movimiento posicionó la discusión sobre la política agroalimentaria, argumentando que la seguridad alimentaria depende de la soberanía alimentaria, que los alimentos son primero una fuente de nutrición y solo secundariamente un producto de comercio (LVC, 2008). Dichos planteamientos se fundamentan en la posibilidad de estas organizaciones de proponer la transformación de la sociedad, por ello,

“promueven una modernización que incorpore el derecho de los pueblos y países a fijar sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, y alimentarias, también su soberanía, para definir la distribución y aprovechamiento de la propiedad de la tierra, dentro de parámetros ecológicos y culturalmente apropiados” (Desmarais, 2007:43).

En dicho planteamiento es central la noción de autodeterminación de las comunidades y sociedades para redefinir por ellas mismas las relaciones alimentarias apropiadas a sus geografías sociales (LVC, 2008)<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Estos argumentos están acompañados y fortalecidos por el comercio justo, que busca devolver los principios sustantivos reconociendo las relaciones sociales, culturales y ambientales que se encuentran en las prácticas económicas e intercambios de los circuitos alimentarios, dicha búsqueda se realiza a través del principio de subsidiaridad y los valores democráticos (LVC, 2010).



Las movilizaciones mundiales a favor de la soberanía alimentaria contemplan a los Estados como cómplices de la subordinación de la agricultura al poder empresarial, también, plantean que la precondition para una seguridad alimentaria popular es problematizar la visión del proyecto de desarrollo<sup>66</sup>. El sistema alimentario, según esta visión, se basa en la profundización de la apropiación progresiva de los componentes de la producción agrícola bajo el control de los agricultores, ahondando la intervención corporativa en procesos naturales<sup>67</sup>. Es decir, el sistema se compone de un conjunto de sujetos y actores (humanos y no humanos) que median entre las relaciones sociales para la circulación y transformación de la materia y energía, que componen a los bienes alimentarios, que mediante sus flujos como mercancías, dinamizan los circuitos del capital y han permitido el establecimiento de procesos específicos de despojo para la acumulación (Harvey, 2002: 116)<sup>68</sup> dentro de la economía agroalimentaria.

Esto ha generado múltiples estrategias de grandes, medianos y pequeños agricultores para resistir la expansión del capital en sus territorios. Durante las últimas tres décadas del siglo XX y la primera década del siglo XXI, la acción de las ETNA, los Estados y las organizaciones sociales vienen antagonizando sobre el papel de la alimentación en las sociedades, en la economía, en la forma de producción y comercialización de los alimentos y su incidencia sobre la sostenibilidad de la reproducción de la vida humana y de la naturaleza. Friedmann define tres campos:

“i) los grupos empresariales, ii) los movimientos sociales, y iii) los organismos multilaterales, junto a grupos o bloques de países. Estos campos cuentan con un relativo consenso interno de intereses políticos y económicos, lo que implica un choque de poderes que se expresa en la diversidad de conflictos territoriales, asociados a los recursos naturales que cuentan con el potencial para la producción de alimentos y que son destinados a otras actividades económicas (producción de biocombustibles, grandes

---

<sup>66</sup> Vía Campesina es uno de los movimientos sociales que realiza acciones a nivel local, regional y mundial, problematizando el modelo de desarrollo y promoviendo la lucha por la soberanía alimentaria y la inclusión de los pequeños productores y la agricultura familiar.

<sup>67</sup> Estos procesos naturales hacen referencia a las semillas, complementadas con una gama de insumos químicos, mecánicos y biotecnológicos, que operan de manera integrada y despliegan infraestructura y transporte, conocimiento e información junto a semillas, genes, insumos agrícolas, maquinarias, energía, tierra, agua, animales, hombres y mujeres y fuerza de trabajo (Harvey, 2002).

<sup>68</sup> El autor hace referencia de acumulación por desposesión como una de las formas como el capital, mediante la regulación del estado y sus definiciones legales y derechos de propiedad, abre espacios al capital para su acumulación a través de apropiación de condiciones comunales de producción, que fueron consolidadas por inversión pública y son puestas en venta para solucionar en parte la crisis de acumulación del capital.

represas y minería). Estos conflictos nucleon a movimientos sociales y actores políticos alrededor de las luchas por la soberanía alimentaria” (Friedmann, 2005: 15).

La primera tipología a la que se refiere son los grupos empresariales del agronegocio, que se insertan en los espacios urbanos y rurales a través de la inversión financiera nacional y extranjera. Las empresas tienen su mayor influencia e incidencia en los organismos e instituciones multilaterales como la OMC, donde se definen los acuerdos mundiales para que las ETNA sean tratadas como nacionales, lo que lleva a que algunos países tengan la capacidad de inundar el mundo de productos agrícolas baratos, subsidiados por sus gobiernos. Esto ha generado una fractura de la geopolítica mundial con la aparición de un bloque liderado por Brasil, India, China y dinamizado por ONG activistas, que han propuesto cuestionar los procedimientos poco democráticos realizados por los países del Norte en la OMC (*ibíd.*: 16).

El segundo campo es la diversidad de modelos y propuestas, preocupado por la sostenibilidad ecológica y la equidad social, impulsada por los movimientos sociales, el campo popular y sus históricas de resistencia y supervivencia, reivindicadas hoy como un conjunto de búsquedas de “otra economía”, antes allanadas por especialistas y catalogadas de pre-modernas, atrasadas e informales (Friedmann, 2005: 18). Estas iniciativas convergen en ocasiones con programas sociales de los gobiernos locales. Los movimientos sociales que promueven la soberanía alimentaria sostienen que el conflicto se establece entre una agricultura centralizada, manejada por las ETNA y orientada hacia la exportación y la industrialización, versus una producción sustentable, descentralizada, basada en el campesino y en la unidad agrícola familiar, que está orientada principalmente hacia mercados nacionales. Un conflicto que es invisible en las negociaciones globales de comercio, que evidencian una contradicción en la economía mundial de alimentos entre el modelo corporativo y un modelo más inclusivo de pequeña escala basado en la comunidad de pequeños productores y agricultura familiar. Este último representa las condiciones materiales que las empresas e inversionistas en agronegocios se proponen sustituir a través de la apropiación de los derechos sobre la propiedad de la tierra, y con ellos del control de la biodiversidad, las semillas, y cultivos, cuyos productos se dirigen en su mayoría a consumidores urbanos y rurales con bajos recursos.

En el tercer espacio incide un contexto político y económico institucional (FMI, BM y

OMC) que abarca aspectos mucho más amplios que la economía agroalimentaria, un diseño institucional en la búsqueda del equilibrio de las fuerzas empresariales y geopolíticas en beneficio de la hegemonía norteamericana. Su mayor incidencia en la economía agroalimentaria se evidenció en la Ronda de Doha (2008), cuyo propósito fue aumentar la liberalización del comercio. Este es un campo de disputa importante, en el cual los antagonismos se canalizan institucionalmente a través de la elaboración de acuerdos, donde las economías nacionales y los medianos y pequeños agricultores pierden. En el interior de estos campos operan sujetos, organizaciones sociales, empresas y ONG que con sus intereses actúan como promotores o contradictores del sistema alimentario corporativo. Entre los promotores del sistema corporativo existen dos posiciones. Una es la asumida por las empresas agroalimentarias (Cargill, Monsanto, Carrefour, etc.) junto a instituciones como el FMI y la OMC. Otra es la reformista y se propone como meta lograr la seguridad alimentaria mediante políticas asistenciales, desarrollo de certificaciones, generación de nichos de mercado orgánicos y la búsqueda del precio justo de alimentos producidos localmente en procesos sostenibles, promovidos por políticas públicas.

En el lado de los adversarios emerge una posición progresista y otra radical. Aquellos movimientos que pueden denominarse progresistas promueven la justicia alimentaria, la economía social solidaria, el acceso a la tierra y la regulación de los mercados. Por otra parte, entre los movimientos radicales que promueven la soberanía alimentaria a partir de los derechos y la distribución de la tierra estaría la organización de LVC, (Holt y Shattuck, 2011:16). Entre estos tres campos de poder (ETN, movimientos sociales, Estados y organismos multilaterales) y cuatro posiciones políticas (neoliberales, reformistas, progresistas y radicales), se configura el contenido y la dirección del orden geopolítico mundial, nacional y local, que regirá en las próximas décadas la producción y consumo de alimentos. En él se incluyen los órdenes agroindustrial y corporativo donde ya se definieron los parámetros para la configuración y consolidación de los sistemas agroalimentarios y, con ello, se profundizó el poder de las empresas para decidir cómo y qué se produce y qué alimentos son consumidos en una sociedad (Friedmann, 2005:22).

#### *4.3.1 La seguridad alimentaria: evolución del concepto y sus dimensiones*

Este epígrafe responde al significado de securitización alimentaria que tanto el capítulo teórico como interpretativo otorgan a este proceso. Frente al Mercado y la transnacionalización de las relaciones alimentarias hacia los actores privados (ETNA) con el avance del fenómeno de la globalización, surge desde el Estado la seguridad alimentaria como estrategia de protección –política y técnica–.

Como ya se ha señalado, los paradigmas explicativos sobre el origen y las causas del hambre y de las recurrentes hambrunas han evolucionado desde una explicación causal que atribuía el problema a factores naturales como el elevado crecimiento demográfico y las catástrofes naturales (concepción malthusiana), hasta explicaciones muy economicistas (fallos de mercado, asignación de recursos, falta de acceso de los hogares vulnerables). Hoy, el paradigma de consenso es más político y una obligación fundamental de los Estados para la realización del derecho a la alimentación integrado como derecho humano<sup>69</sup>.

Pero a la vez que un derecho, la alimentación se articula en la política internacional. El concepto de la seguridad alimentaria surge a partir de la crisis del petróleo a finales de la década de los años setenta como respuesta internacional ante lo que vagamente se interpretó como una escasez generalizada de alimentos y del incremento de la población mundial. De esta forma adopta la definición de “disponibilidad en todo momento en el mercado mundial de suministros de alimentos básicos para sostener el consumo creciente y contrarrestar las fluctuaciones en producción y precios” (ONU, 1975). Un concepto donde los productores y consumidores de alimentos se consideran agentes económicos y la disponibilidad alimentaria se entiende como el suministro de alimentos, que depende, entre otras cosas, de los precios relativos de los insumos y de la producción, así como de las posibilidades tecnológicas de producción. El acceso a los alimentos se relaciona con su demanda, que, a su vez, varía según el precio del

---

<sup>69</sup> El derecho a la alimentación es un derecho humano reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, donde expresamente se menciona como “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (art. 11.2). Lo amparan asimismo tratados regionales y constituciones nacionales.

alimento, precios de los artículos complementarios y sustituibles, los ingresos, los factores demográficos y los gustos o preferencias<sup>70</sup>.

Según Barraclough, para garantizar la seguridad alimentaria, un sistema alimentario debe:

“ser capaz de producir, almacenar, e importar alimentos suficientes para atender las necesidades básicas de todos los grupos de la población; tener la máxima autonomía y autodeterminación (sin que ello signifique necesariamente la autosuficiencia), a fin de reducir la vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado internacional y las presiones políticas; la fiabilidad para reducir al mínimo las variaciones estacionales, cíclicas y de otra índole en el acceso a los alimentos; la sostenibilidad, a fin de que el sistema ecológico esté protegido y mejore con el tiempo y la equidad, es decir, el acceso seguro a alimentos suficientes para todos los grupos sociales. Un sistema de alimentación seguro debe ser capaz de entregar los insumos y productos del sistema en el lugar y momento en que sean necesarios, tanto los producidos y consumidos en el propio país como los que son objeto de comercio internacional” (Barraclough, 1991:13).

En los años ochenta, el concepto de seguridad alimentaria evoluciona a raíz de los resultados de la Revolución Verde y las hambrunas africanas, que llevan a pasar de una visión macro de la seguridad alimentaria a un análisis micro de la vulnerabilidad, con un enfoque basado en los “medios de vida” de las poblaciones. En la siguiente década el concepto se enriquece con cualidades como la adecuación nutricional (fijada en el consumo de 2.400 kcal/pp/día), la calidad del alimento (proteínas, micronutrientes, inocuidad, equilibrio), la distribución dentro del hogar, las preferencias culturales y, el para qué (tener una vida activa y sana). En esta década la seguridad alimentaria se incorpora al concepto de Desarrollo Humano acotado desde el PNUD y se reafirma como derecho humano (ACC/SCN, 1991)<sup>71</sup>. Finalmente, en 1996, la definición adoptada por todos los países durante la Cumbre Mundial de Alimentación organizada por la FAO, es:

“Seguridad alimentaria, a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996).

<sup>70</sup> Puede verse un examen más detallado de la demanda de alimentos y la distinción entre demanda y consumo (FAO, 1995).

<sup>71</sup> Report on the World Nutrition Situation – Volume I: Global and regional results United Nations Nations Unies Administrative Committee on Coordination – Subcommittee on Nutrition

Esta definición plantea cuatro dimensiones primordiales de la seguridad alimentaria: la disponibilidad física de los alimentos, el acceso económico y físico de los alimentos, la utilización de los alimentos y la estabilidad en el tiempo (FAO, 2011). Posteriormente, de la mano de las nutricionistas y los médicos se introdujeron algunas modificaciones con el fin de enfatizar la nutrición, el estado de salud de la persona que come, la adecuación cultural del alimento y su inocuidad. Todo ello con el fin de enfatizar que la seguridad alimentaria no sólo implica producción, acceso, y estabilidad, sino que también son muy importantes la nutrición, el estado de salud de la persona que come, la adecuación cultural del alimento y su inocuidad. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) explica que:

“El sector salud ha conceptualizado la seguridad alimentaria y nutricional como el estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo” (OPS, 2007).

La seguridad alimentaria se relaciona con la cadena agroalimentaria y nutricional: (a) disponibilidad de alimentos, (b) accesibilidad a los alimentos, (c) consumo de los alimentos, y (d) utilización o aprovechamiento óptimo de los alimentos.

En 2004, con la aprobación de las Directrices Voluntarias, la FAO pondera el apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, dando orientación práctica a los Estados en su aplicación del derecho a la alimentación adecuada (FAO, 2004). Según la asociación FIAN<sup>72</sup>, el nuevo concepto ampliado mejora la forma en que los problemas claves del hambre y la desnutrición son abordados. Se incorporan nuevos elementos al concepto de seguridad alimentaria sobre calidad (física, química, biológica, nutricional), el derecho a la información, el de diversidad cultural y el de uso de recursos de la manera sostenible. De la mano de la OPS y el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), se impone la definición de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) frente a la perspectiva más extendida de la FAO, donde predomina el factor mercado, como la

---

<sup>72</sup> FIAN es una organización internacional de derechos humanos que promueve y defiende el derecho a la alimentación. Es una organización sin ánimo de lucro independiente que cuenta con estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) (FIAN, 2017).

estabilidad en el acceso social a los alimentos, como un elemento relevante para contemplar la seguridad alimentaria (INCAP, 1993).

Del mismo modo, encontramos factores que inciden sobre la seguridad alimentaria y que ayudan a definirla e identificarla respecto al resto de conceptos. Por un lado, se dan los factores estructurales: pobreza, distribución del ingreso, educación, desigualdad de género, pautas culturales y desigualdades sociales. Por otro, están los factores coyunturales naturales, estrechamente vinculados con los fenómenos atmosféricos como son las sequías, inundaciones, y huracanes y las catástrofes naturales como los terremotos, plagas, etc. Por último están los factores coyunturales humanos como son los conflictos bélicos, caídas de precios, bloqueos y regulación del mercado (OMC), subsidios agrícolas, crisis económicas y el hambre como arma política.

#### *4.3.1.1 La seguridad alimentaria como categoría de análisis*

Hasta llegar a la estrategia de protección política y técnica de los alimentos, la seguridad alimentaria fue evolucionando y enriqueciéndose, primero global, nacionalmente, posteriormente en el ámbito del hogar y al final, del individuo, llegando a tener un desarrollo conceptual, técnico y operativo muy complejo y completo. Destacan dos características a la hora de definirla como son la calidad y la cantidad que la garantiza. Desde el punto de vista de la cantidad, la respuesta ha sido clara con la aceleración de la industrialización agraria y alimenticia y la aceptación sin resquicios de todas las instituciones. La calidad sin embargo muestra mayores ambigüedades y disensos. El 80 por ciento de los alimentos que se venden en los supermercados son alimentos ultraprocesados (bebidas azucaradas, precocinados, bollería, carnes procesadas, galletas, lácteos azucarados, postres, dulces, cereales refinados, pizzas, *nuggets*, barritas energéticas o dietéticas, etc).

Los alimentos ultraprocesados no tienen ningún alimento completo sino largas listas de ingredientes con un procesamiento previo como la hidrogenación o fritura de los aceites, la hidrólisis de las proteínas o la refinación y extrusión de harinas o cereales. Están fabricados para promover su máximo consumo y para ello cuentan con características organolépticas de procedencia industrial que estimulan el apetito de manera intensa. Las sustancias con las que están elaborados no solo aportan calorías

vacías, sino que son perjudiciales para la salud y crean adicción, como el chocolate, debido a nuevas asociaciones entre diferentes genes y nutrientes (Berciano, 2016). Lo que genera la sensación de placer al tomar alimentos de palatabilidad alta (aquellos ricos en azúcar, grasa y sal) es la secreción de dopamina, serotonina y distintos cannabinoides en respuesta al consumo de estos alimentos, lo que llamamos la respuesta hedónica a la ingesta. La comida ultraprocesada está detrás del aumento de obesidad, es más barata, fácil de conservar, sabe mejor y viene muy respaldada por el sector industrial y gubernamental.

Por otra parte, y a pesar de que la seguridad alimentaria solo es una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación, el peso de su definición no es menor. En ella, al igual que lo hacía para el derecho a la alimentación el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), se recogen con matices los términos de disponibilidad, acceso a los alimentos, utilización y estabilidad<sup>73</sup>. A diferencia del derecho a la alimentación<sup>74</sup> el concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, ya que no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos. De igual forma que la soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria define propuestas políticas para alcanzar el derecho a la alimentación. Dos conceptos que, aunque encierran cierto paralelismo, encierran diferencias importantes en cuanto a las vías propuestas para alcanzar sus objetivos. En el concepto de la soberanía alimentaria, el alimento se define desde la propia capacidad que la población tiene para garantizarlo

<sup>73</sup> Se define disponibilidad como producción suficiente. El acceso a los alimentos, como las garantías a nivel nacional de acceso a las importaciones de alimentos con precios internacionales estables y asequibles y la posibilidad de que los hogares adquieran alimentos a precios también estables y asequibles en el mercado local. La utilización se refiere a la alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Finalmente la estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria (FAO, 1996).

<sup>74</sup> Desde el punto de vista de la teoría/filosofía política, el acceso a los alimentos se puede interpretar como un problema de falta de justicia redistributiva y por tanto descrito como resultado de la falta de equidad en la organización de la estructura básica de una sociedad (Rawls, 1971). Las desigualdades sociales y económicas impactarían menos en una sociedad que otorgase ventajas a los más vulnerables y garantizase la igualdad de oportunidades. Para ello, los alimentos no deberían asignarse en términos de eficiencia sino de equidad y ser, por tanto, el acceso a los mismos, garantizado como un derecho. El acceso a una alimentación adecuada se reconstruye como un derecho humano (un constructo social que es específico del contexto) en la segunda mitad del siglo XX (Stavenhagen, 2003). La alimentación se considera formalmente como un derecho humano vinculante y reconocido por el Derecho Internacional. El derecho a la alimentación protege los derechos de todos los seres humanos a alimentarse con dignidad, ya sea produciendo su propia comida, comprándola o recibéndola de los sistemas de asistencia. Se recoge en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966). Designar un bien como un derecho humano significa que bajo ninguna jurisdicción y ninguna circunstancia puede ese bien ser negado a nadie (Clapham, 2007:120).



(LVC, 1997). Un modelo alternativo de agricultura, de políticas comerciales y de prácticas comerciales que facilita la alimentación, que se reconoce en algunas legislaciones nacionales<sup>75</sup> pero sobre el que no hay consenso internacional al respecto. A diferencia de los debates sobre la soberanía alimentaria y del derecho a la alimentación, donde predomina el acceso a recursos productivos y su control para la producción de alimentos, la seguridad alimentaria se centra más en el acceso y compra de alimentos.

A pesar de no estar exenta de ciertas limitaciones, la seguridad alimentaria es la respuesta política que se da al fenómeno del hambre desde la sociedad internacional. En primer lugar, el concepto de seguridad alimentaria integra incoherencias que son inherentes a los medios que promulga para la consecución de sus objetivos. Pretende conseguir que todas las personas tengan alimentos inocuos y nutritivos a través de técnicas agrarias que usan químicos y biotecnología con probados y potenciales efectos dañinos contra la salud (Windfuhr y Jonsén, 2005). En segundo lugar, la seguridad alimentaria, a diferencia de soberanía alimentaria, plantea asegurar una producción cuantitativamente suficiente de alimentos con garantías de inocuidad, sin tener en cuenta realmente las preferencias culturales locales acerca de qué, quiénes, cómo, dónde y a qué escala se hará la producción de alimentos, ya que se potencia la importación y exportación. Es quizás por esto que muchos analistas consideran únicamente la seguridad alimentaria como un conjunto de objetivos para las políticas de alimentación y nutrición. En tercer lugar, la seguridad alimentaria viene respaldada por organismos internacionales como la FAO, es decir, es la concepción que se adecúa a la línea de la naturaleza propia de la ONU, la cual fomenta una vía de desarrollo civilizado que no se opone a corrientes antagónicas al mercado y que tampoco cuestiona el sistema de integración económica impulsado desde los países más industrializados, ni las consecuencias sobre los países en desarrollo (*ibíd.*).

Sin embargo, para el propósito de esta tesis, la seguridad alimentaria resulta una categoría de análisis más pertinente que la soberanía alimentaria debido al consenso institucional que supone integrar una expresión más amplia de protección de la

---

<sup>75</sup> La Constitución de Ecuador determina que la soberanía alimentaria es una obligación del Estado que se construye “fortaleciendo la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria; promoviendo la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas” (arts. 281.3 y 6).

alimentación respecto al Mercado. A pesar de que la soberanía alimentaria adquirió una notable relevancia internacional, no se le ha permitido incidir sobre el concepto de seguridad alimentaria como forma evolucionada, ampliada o complementaria. pese a que mejora notablemente la perspectiva del problema, sigue siendo una categoría alternativa al sistema que todavía no resulta compatible con la mayoría de los planteamientos tradicionales.

#### 4.3.1.2 El marco internacional de promoción de la seguridad alimentaria

Para crear un marco internacional de promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición y el derecho a una alimentación adecuada para todas las personas hay que determinar las causas estructurales subyacentes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, así como quienes la formulan y qué pretenden. Es decir, elaborar una relación de factores que pueden contribuir a acabar con el hambre y la malnutrición y a partir de ahí, concretar las prioridades. En este sentido, la FAO (2013) ha trabajado con una amplia variedad de fuentes, contribuyendo a un listado que se resume en la siguiente tabla.

Tabla 3. Los factores del hambre y la malnutrición

<b>Gobernanza</b>	Inestabilidad institucional, opacidad, sin ley y discriminación,
	Conflicto, sin seguridad; Estados frágiles, inestabilidad política
	Sin compromiso político ni prioridad en la lucha contra el hambre
	Incoherencia de políticas
	Deficientes servicios estatales en zonas rurales
	Cooperación y financiación fragmentada.
<b>Cuestiones económicas y productivas</b>	Desempleo, sin protección social, mala distribución de los recursos productivos (tierra, agua, crédito y conocimiento), de poder adquisitivo por salarios bajos y la población rural y urbana pobre; baja productividad de los recursos
	Baja producción agrícola
	Ausencia de sistema comercial multilateral abierto
	Inseguridad en la tenencia de la tierra y otros recursos naturales
	Sin inversión internacional y nacional en el sector agrícola
	Sin acceso a las tecnologías, insumos e instituciones pertinentes
	Poca atención a la producción ganadera en los sistemas agrícolas
	Infraestructura inadecuada para reducir las pérdidas posteriores a la cosecha, así como para facilitar el acceso a los mercados
	Altos niveles de desperdicio de alimentos
	Falta de asistencia técnica global para los productores de alimentos
<b>Aspectos demográficos y sociales</b>	Discriminación jurídica y cultural de la mujer
	Cambios demográficos (crecimiento, urbanización y migración del medio rural al urbano, el empleo rural y la falta de oportunidades para la diversificación de los medios de vida, y las desigualdades entre grupos de población en los países)
	Inadecuados sistemas de protección social y redes de seguridad social
	Marginación grupos vulnerables y exclusión social y cultural

<b>Clima/medio ambiente</b>	Sin acceso al agua potable y saneamiento, atención materno-infantil y asistencia médica de calidad
	Consumo de alimentos sin micronutrientes esenciales, (malnutrición y la obesidad)
	Analfabetismo, prácticas de comportamiento y alimentación perjudiciales
	Falta de prácticas de alimentación infantil y de la primera infancia
	Falta de respuesta en caso de desastre y peligros naturales
	Degradación de ecosistemas y agotamiento de la biodiversidad
	Degradación de tierras, incertidumbre del rendimiento de los cultivos, inundaciones y sequía, efectos sobre las personas más vulnerables.
	Uso insostenible de los recursos naturales.
	Falta de sostenibilidad en pesca y conservación de bosques

Fuente: elaboración propia a partir del documento “Global Strategic framework for food security and nutrition” (FAO, 2013).

Los resultados de varias décadas muestran que aunque la incidencia del hambre y la malnutrición se han reducido, no ha sucedido a un ritmo del crecimiento de la población<sup>76</sup>, por lo que las cifras reales de las personas que padecen hambre y malnutrición crónicas han aumentado. Ello impone la necesidad de adoptar un enfoque más eficaz por parte de todos los actores, recogiendo las prácticas de mejores resultados y formular estrategias más eficaces para la seguridad alimentaria y la nutrición. Entre ellas destacan los procesos de apropiación y control de los países, participación de todos los interesados (incluidas las mujeres), la mejora de formación y conocimiento de prácticas locales, elusión de prácticas irregulares en la producción de alimentos, mejora en la manipulación y utilización del alimento (menos pérdidas en el almacenaje y desperdicios), garantías de calidad y de acceso y protección a los más vulnerables, etc. (FAO, 2013). En el futuro, la propia organización de la ONU recomienda un cambio hacia las preferencias alimentarias a la vez que insiste en aumentar la producción y la productividad agrícolas más sostenibles.

El sistema de la ONU ha permitido unificar en distintos marcos generales, principios y estrategias fundamentales para el logro de la seguridad alimentaria y la nutrición. Entre estos pueden citarse el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996), la Declaración Final de la Cumbre Mundial (2009) sobre la seguridad alimentaria, las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación (2004) y las Directrices Voluntarias

<sup>76</sup> 2006-2008 850 millones (13 por ciento) 2000-2002 836 millones (14 por ciento) 1995-1997 792 millones (14 por ciento) 1990-1992 848 millones (16 por ciento) 1979-1981 853 millones (21 por ciento) 1969-1971 878 millones (26 por ciento), (FAO, 2013).

sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (2012), así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1976, por el que se estableció el derecho humano a una alimentación adecuada, y todo el derecho internacional pertinente para la seguridad alimentaria, la nutrición y los derechos humanos. De entre ellos, destacan los que hacen una referencia particular a la seguridad alimentaria y la nutrición.

En el año 2000, la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) incluyó en uno de sus ocho objetivos el objetivo de reducir la proporción de personas que padecen hambre (ODM 1a), que además supondría una contribución importante a la consecución de otros ODM. Este objetivo se vinculaba con los principios y obligaciones que establecían cuatro años después las Directrices Voluntarios sobre el derecho a la alimentación (2004). Estas inciden sobre los derechos humanos como los principios que deben orientar las actividades para mejorar la seguridad alimentaria. Por lo tanto, se precisa fomentar la habilitación y responsabilidad de los titulares de derechos y obligaciones, en contraposición a la caridad y la benevolencia. En 2009, los cinco principios establecidos en la Declaración de Roma tras la Cumbre sobre Seguridad Alimentaria proporcionaron una estrategia para coordinar las medidas tomadas por todas las partes interesadas en los ámbitos mundial, regional y nacional, adoptando el planteamiento de un doble componente para reducir el hambre: hacer frente inmediatamente al hambre y elaborar programas sostenibles sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural para eliminar el hambre y la pobreza. Compromiso y multilateralismo podrían resumir el resto de estos principios (FAO, 2009).

En 2011 se impulsa el Marco Amplio para la Acción para todo el sistema de la ONU. Un instrumento que plantea entre otros principios un doble componente de seguridad alimentaria y la nutrición, un enfoque integral, centrarse en los pequeños productores y mujeres, resiliencia de los hogares, inversiones en la seguridad alimentaria y la nutrición, apertura y el correcto funcionamiento de los mercados y el comercio, alianzas multisectoriales, un compromiso político, estrategias dirigidas por los países con apoyo regional; rendir cuentas respecto de los resultados. Para completar este marco, en 2012 las Directrices Voluntarias sobre la tenencia de tierras, pesca y bosques, proporcionan una orientación para mejorar la gobernanza y consecución de la seguridad alimentaria.

Desde la Conferencia de Naciones Unidas de Desarrollo Sostenible (Agenda Rio + 20, 2012) se reafirmó el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, priorizando “aumentar la seguridad alimentaria y el acceso de las generaciones actuales y futuras a alimentos suficientes, sanos y nutritivos” (ONU, 2012:art.108). En este sentido, avala el consenso generalizado respecto a:

“aumentar la producción agrícola sostenible y la productividad a nivel mundial, en particular mejorando el funcionamiento de los mercados y los sistemas de comercialización y fortaleciendo la cooperación internacional, sobre todo a favor de los países en desarrollo, mediante el incremento de la inversión pública y privada en la agricultura sostenible, la ordenación de las tierras y el desarrollo rural” (*ibíd.*:art.110).

Especialmente señala la necesidad de:

“abordar las causas fundamentales de la excesiva inestabilidad de los precios de los alimentos y de los productos básicos agrícolas y sus consecuencias para la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel mundial, así como para los pequeños agricultores y los pobres de las zonas urbanas” (*ibíd.*:art.116);

Por ello considera muy importante la disposición “de información precisa y transparente para tratar de contrarrestar la excesiva inestabilidad de los precios de los alimentos” (*ibíd.*:art.117). Finalmente se reclama “el carácter universal del sistema de comercio multilateral, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo” (*ibíd.*:art.118) para promover la seguridad alimentaria impulsando el desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo.

La Agenda de ejecución de los ODS (2015-30) transmite la intención de erradicar el hambre en el mundo. Transversal a los 17 objetivos, esta Agenda plantea metas para la consecución de la alimentación, nutrición y agricultura sostenible en el ODS2. Sin embargo, en el ODS1 sobre la erradicación de la pobreza, la alimentación resulta igual de clave que en el ODS6 sobre el acceso a agua y/o ODS12 sobre el consumo y la producción sostenible. De hecho, el ODS13 sobre mitigación y adaptación al cambio climático también contempla la alimentación tan en el centro de su realización como el ODS15 sobre el uso de la tierra y protección de los ecosistemas (OCDE/FAO, 2016).

En lo que concierne al comercio alimentario, los marcos que promocionan la seguridad alimentaria implican a otros actores. Si bien la ONU sigue estando vinculada a través de la UNCTAD, es la OCDE, la OMC, las ETNA y los mercados alimentarios de EEUU y de la UE quienes proponen marcos promocionales de la seguridad alimentaria más dominantes. Marcos que se detallarán más adelante pero que siguen respondiendo unánimemente a la máxima de aumentar la producción y productividad alimentaria como principal estrategia. Para ello, el propio entorno institucional de la seguridad alimentaria destaca algunas cuestiones que pueden requerir una mayor atención de la comunidad internacional en el debate internacional sobre la SAN<sup>77</sup>.

Pero todas estas cuestiones, que sin duda dominan el marco promocional de la seguridad alimentaria, no pueden dejar de lado la evolución de las relaciones internacionales y promoción de la alimentación que autores como McMichael (2015) han explicado. Por un lado, la particularidad de los rostros sociales de género, raza y trabajo; por otro, la financiarización, considerada como una de las relaciones estructurantes clave del sistema alimentario dominado por las ETN, ya que ha conducido a “una integración cada vez mayor y una recomposición de la cadena agroalimentaria a través del espacio y el tiempo” (McMichael, 2015:147); en tercer lugar, la nutricionalización, que se deriva de “la transición de las dietas basadas en vegetales, hacia el consumo de proteínas animales, aceites y grasas, azúcares procesadas y carbohidratos procesados” (*ibíd.*:151), y por último, la ecología, donde se retoma el concepto de “ruptura metabólica” de Marx para analizar las consecuencias ecológicas de subordinar la agricultura al capital, industrializar la producción de comida y transportarla a grandes distancias. Todas ellas estarán muy presentes a la hora de abordar la transnacionalización en los procesos de promoción de la seguridad alimentaria.

#### *4.3.1.3 Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional*

En la promoción de la seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación y su

---

<sup>77</sup> (i) la integración de mercados y el acceso a los mismos de los pequeños productores, especialmente las mujeres; (ii) el desarrollo rural en el contexto de la migración del campo a las ciudades; (iii) la demanda de agua y su gestión; (iv) sensibilidad del comercio internacional y sus políticas hacia la seguridad alimentaria; (v) la gestión de la cadena alimentaria; (vi) los efectos de las normas (públicas y privadas) alimentarias; (vii) tecnologías y regímenes de propiedad intelectual; (viii) biotecnología y sostenibilidad (FAO, 2013).

realización proporcionan los marcos y estrategias legales necesarios para garantizar una alimentación adecuada como derecho humano reconocido por el derecho internacional. El derecho a la alimentación “debería ser una brújula capaz de dirigir y orientar las políticas nacionales y asegurar que se centran principal e inequívocamente en aliviar el hambre y la malnutrición” (De Schutter, 2010). Pese a estar reconocido desde 1948, apenas diez países han incorporado el derecho a la alimentación en su ordenamiento jurídico constitucional<sup>78</sup> desde 1996.

Una política alimentaria nacional debe ser parte de una estrategia general de nutrición con seguridad alimentaria para los hogares de todas las personas con el objetivo central de garantizar: (i) un suministro alimentario seguro y nutricionalmente adecuado a nivel nacional y de los hogares; (ii) un grado razonable de estabilidad en el suministro alimentario durante el año y en todos los años; y (iii) acceso a suficientes alimentos en cada hogar para satisfacer las necesidades de todos. Para que todos los hogares tengan seguridad alimentaria, cada uno debe tener acceso físico y económico a alimentos adecuados. Cada hogar debe contar siempre con la capacidad, conocimiento y recursos para producir o para obtener los alimentos que requiere (FAO, 2002).

La política de seguridad alimentaria puede responder a tres modelos diferentes según sean sus objetivos políticos (Guinea, 2013). En primer lugar el productivismo es el modelo original de la PAC. En él prima la preocupación por la seguridad y autosuficiencia alimentaria europea, considerada desde su dimensión estratégica clave para la seguridad general. Esa autosuficiencia se garantiza incentivando la producción de alimentos a través del sostenimiento y la garantía de los precios de los alimentos y medidas del mercado comunitario frente al exterior. En segundo lugar, el neoliberalismo es un modelo caracterizado por la aplicación exclusiva de las leyes de oferta y demanda a la producción y comercialización de productos alimentarios, eliminándose cualquier excepcionalidad que estos productos pudieran tener por razón de su carácter estratégico. Es el modelo que trata de imponerse por presiones del comercio internacional, especialmente por la posición de negociación de los Estados emergentes en el seno de la OMC. Las medidas políticas necesarias para imponer este modelo serían la prohibición de la intromisión de cualquier autoridad pública en las condiciones de producción y

---

<sup>78</sup> Sudáfrica (1996), India (2005), Guatemala (2005), Brasil (2006), Ecuador (2008), Nepal (2009), Nicaragua y Malawi (2009), Bolivia (2009) y Mozambique (2010) (De Schutter, 2010:4).

comercio de alimentos, eliminándose las subvenciones y cualquier otra medida que distorsione el comercio. Por último, el multifuncionalismo es el modelo que actualmente desarrolla EEUU<sup>79</sup> y la UE y que considera la agricultura como un sector estratégico, que provee a la sociedad de “bienes públicos globales”, y no sólo de alimentos. Se protege al agricultor no sólo por su importancia como productor de alimentos sino por ser un “agente social” fundamental para la prestación de otros servicios como la preservación medioambiental, el equilibrio demográfico campo-ciudad, la viabilidad económica y social de las zonas rurales, la preservación de culturas y tradiciones locales, etc. Este modelo se articula a través de medidas de sostenimiento de las rentas de los agricultores, independientemente de lo que produzcan, en un entorno de comercio liberalizado (Guinea, 2013:203).

Las estrategias de desarrollo y las intervenciones que adoptan los países industrializados y en desarrollo tienen un impacto en la nutrición. Si se considera una mejora de la nutrición y la salud como una cuestión de bienestar social no puede únicamente medirse por indicadores económicos como el PIB ya que el desarrollo económico no beneficia a todos por igual. Las familias más pobres y vulnerables no mantienen el ritmo de mejora que describen las cifras económicas nacionales. Las iniciativas nacionales deben considerar estos colectivos así como pequeños agricultores, y especialmente las mujeres agricultoras son las que se encuentran en mayor desventaja y requieren mayor ayuda. En muchos países, solo una ínfima parte del presupuesto nacional se dedica a apoyar la agricultura, que es esencial para el desarrollo social y económico y para el bienestar nutricional.

#### *4.3.1.4 Actores que apoyan la promoción de la seguridad alimentaria*

Son muchos los actores que en la comunidad internacional apoyan de una manera u otra la seguridad alimentaria. Bajo diferentes criterios y en ocasiones persiguiendo intereses dispares, los actores principalmente multilaterales buscan establecer consensos para garantizar la alimentación en el mundo. En este apartado se destacan aquellos que son más relevantes en su formulación, así como sus presiones para avanzar en la lucha

---

<sup>79</sup> Desde el año 1973, las leyes agrarias de EEUU no sólo regulan los aspectos generales que afectan a los mercados y producciones agrarias, también establecen disposiciones relacionadas con la conservación, el desarrollo rural, la investigación y extensión agraria y la ayuda alimentaria. La más reciente Ley agraria 2014 (Agricultural Act, 2014), amplía los programas para frutas y hortalizas, producciones ecológicas, bioenergía, desarrollo rural y nuevos agricultores y ganaderos.



contra el hambre.

#### *4.3.1.4.1 Organismos de Naciones Unidas*

Tal y como se planteaba en el ámbito internacional de la promoción de la SAN, los marcos más dominantes responden al aumento de la producción y productividad alimentaria como principal estrategia. Para ello, el propio entorno institucional de la seguridad alimentaria de la ONU alinea la FAO, el FIDA y la UNCTAD, con la OCDE, la OMC, las ETNA y los mercados de EEUU y de la UE. Si bien las organizaciones de la ONU comparten además otros marcos estratégicos de promoción de la seguridad alimentaria donde exponen los problemas de acceso por delante de la cantidad de alimentos, no cuestionan el incremento de la producción de alimentos como principal estrategia. En el informe del Secretario General de la ONU del 3 de agosto de 2016 sobre desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición, se exhortaba a todas las organizaciones<sup>80</sup> a perseguir por mandato y con recursos la promoción de la seguridad alimentaria “duplicando de manera sostenible la productividad agrícola” (SG, 2016). Conseguir la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible, son elementos fundamentales de la Agenda 2030 y se pueden conseguir para 2030 (ONU, 2015). Según el propio entorno de la ONU, 72 países alcanzaron el ODM consistente en reducir el hambre a la mitad para el año 2015, lo que parece indicar que es posible erradicar totalmente el hambre en 15 años.

Sin embargo, mientras que esos objetivos guardan relación con un conjunto limitado de cuestiones económicas y sociales, los ODS reflejan explícitamente el contenido de las normas de derechos humanos, en particular el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente; al agua potable y a precio razonable, el

---

<sup>80</sup> Las organizaciones de la ONU se linean en los objetivos convenidos internacionalmente sobre desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición, de conformidad con la transformadora visión plasmada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Estas son: la FAO, el PMA, la secretaría del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el equipo de coordinación del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas, el UNICEF, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la UNCTAD, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), el Centro de Comercio Internacional (CCI), el Instituto para la Gestión Integrada de Corrientes Materiales y Recursos, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Oficina de las Naciones Unidas de Asuntos del Espacio Ultraterrestre (UNCTAD, 2016).

saneamiento, la higiene y la vivienda; a la cobertura sanitaria universal; a la enseñanza primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad; y a vacunas y medicamentos esenciales inocuos, eficaces, asequibles y de calidad (ODS, 2030). Las relaciones entre el ODS2 y los demás objetivos, como se ha señalado anteriormente, ponen de manifiesto el papel fundamental de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición en la Agenda 2030 (Kurian y Ardakanian, 2015).

Organizaciones como FAO, FIDA y PMA se han propuesto el objetivo de hambre cero (Roma, 2015), teniendo en cuenta nuevas estimaciones sobre las inversiones adicionales necesarias para acabar con el hambre de manera sostenible para 2030. En sintonía con las más elevadas aspiraciones de la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015 y el modelo de financiación para el desarrollo de acuerdo con la tercera conferencia de financiación de Addis Abeba, que establece claramente el “objetivo de acabar con la pobreza y el hambre”, esta propuesta parece situarse en un primer plano. Enmarcada en el contexto de la propuesta del ODS 2 sobre la eliminación del hambre y de malnutrición y del ODS 1 sobre la erradicación de la pobreza para 2030, parte de considerar el umbral de la pobreza extrema, (1,25 dólares por día, según el BM, 2005) como un indicador apropiado para determinar quién pasa hambre. Para ello, coinciden en un nuevo enfoque que permite una movilización de recursos hacia la erradicación del hambre, combinando la inversión pública en protección social con la inversión pública y privada en los sectores productivos, especialmente en las zonas rurales, y en particular en la agricultura. Más concretamente, se trataría de lograr recursos adicionales por un importe medio anual de 265.000 millones de dólares<sup>81</sup> durante el periodo 2016-30. Es decir, un 0,3 por ciento del promedio mundial de ingresos previstos para ese periodo para financiar tanto la inversión adicional en protección social como inversiones adicionales en actividades productivas orientadas específicamente en favor de los pobres, de las que las zonas rurales recibirían 181.000 millones de dólares anualmente. Se trata de una cifra cuya movilización, según estas tres organizaciones, está perfectamente al alcance de la comunidad internacional (FAO, 2015).

---

<sup>81</sup> De los 265.000 millones de dólares de inversión adicional media necesaria anualmente, unos 198.000 millones serán para inversiones en favor de los pobres en los sectores productivos: 140.000 millones para el desarrollo rural y la agricultura y 58.000 millones para las zonas urbanas; y en los programas de protección social, unos 67.000 millones, de los que 41.000 millones irán a las zonas rurales, donde habita la mayor parte de la población pobre, y 26.000 millones, a las zonas urbanas (FAO, 2015).

Con el impulso de una inversión tanto pública como privada aumentaría el crecimiento, el empleo y, por consiguiente, los ingresos. Unas inversiones bien diseñadas y ejecutadas para alcanzar el objetivo del hambre cero harían crecer la productividad y los ingresos de los pequeños productores al ofrecer a los más pobres oportunidades para mejorar sus ingresos. Para garantizarlo sosteniblemente, este esfuerzo debería centrarse en las zonas rurales y promover sistemas alimentarios más productivos, sostenibles e inclusivos. Para ello, es necesario favorecer el acceso al crédito de los pequeños agricultores, un colectivo que incrementa la tasa de desempleo y subempleo precisamente en aquellas economías que necesitan adaptarse a las nuevas tecnologías y las condiciones del mercado mundial, al tiempo que la austeridad fiscal impone limitaciones al sector público (FAO, 2015). Un colectivo sobre el que resulta preciso romper el círculo vicioso de la pobreza y el hambre, aplicando de forma paralela programas de protección social bien diseñados que les permitan superar rápidamente esa condición. La protección social mejora la capacidad productiva mediante una mayor inversión en capital humano y otras formas de capital, mientras alivia las restricciones de liquidez, y el ahorro resultante es empleado por los pobres para fortalecer su capacidad productiva y sus ingresos. Así pues, FAO, FIDA y PMA sostienen que esta combinación así como un entorno de políticas favorable y de estabilidad sería suficiente para la erradicación del hambre.

Para lograr aquellas estrategias que han demostrado ser eficaces y que combinan tres elementos importantes: asegurar el acceso a los alimentos, incrementar los ingresos y garantizar la sostenibilidad (Ganesan, 2012) desde el sistema de la ONU se prioriza el objetivo del hambre cero en 2030. Por lo tanto, parece relegarse a un segundo plano el aumento de la producción y productividad alimentaria como principal estrategia. Una línea institucional que tampoco cuestiona la OMS en cuanto a la promoción de la seguridad alimentaria.

La inocuidad de los alimentos y la nutrición están inextricablemente unidas, en particular en lugares donde el suministro de alimentos es incierto. Cuando los alimentos escasean, la higiene, la inocuidad y la nutrición a menudo se desatienden; la población adopta dietas menos nutritivas y consume más alimentos insalubres en los que peligros químicos, microbiológicos, zoonóticos y otros plantean riesgos para la salud. La OMS busca promover la disponibilidad de alimentos inocuos, sanos y saludables para toda la

población a fin de mejorar la inocuidad de los alimentos y la seguridad nutricional. Del mismo modo, promueve la integración de esta inocuidad de los alimentos en los programas de nutrición y seguridad alimentaria a través del Codex Alimentarius (1963) donde se detectan los riesgos microbiológicos y químicos de los alimentos en aras de elaborar normas alimentarias internacionales (OMS, 2016).

Tal y como se ha descrito, a pesar de las distintas interpretaciones que los organismos del entorno de la ONU hacen respecto a la promoción de la seguridad alimentaria, todas coinciden en preservar la estrategia principal de mejorar la productividad e incrementar la producción de alimentos. Incluso en aquellas organizaciones como la FAO que advierten del problema del hambre como un problema de acceso a los alimentos (FAO, 2014), lo que prueba que desde la ONU, la pretensión es la de trabajar dentro del sistema (no cambiar el sistema) corrigiendo distorsiones en aras de mejorar el acceso y disponibilidad alimentaria.

#### *4.3.1.4.2 Organización Mundial del Comercio*

La OMC considera que las personas gozan de seguridad alimentaria cuando tienen acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para llevar una vida sana y activa. En esta organización, la labor relativa a la seguridad alimentaria se desarrolla en el Comité de Agricultura y a través de las aportaciones al Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA)<sup>82</sup>.

La promoción de la seguridad alimentaria adquiere protagonismo en este organismo a partir de la Ronda de Uruguay (1994), cuando la negociación comercial sobre agricultura que dio origen a la mayor reforma del sistema mundial de comercio desde la creación del GATT. Hasta entonces, los niveles de protección y ayuda a la agricultura no hacían sino que aumentar, en particular en los países industrializados, en los que el contingente de mercado de muchos abastecedores tradicionales de productos importados

---

<sup>82</sup> El SIMA es una plataforma interinstitucional para mejorar la transparencia de los mercados alimentarios y la respuesta política para la seguridad alimentaria. Se creó en 2011 por iniciativa del G-20 debido al aumento de precios de los alimentos en 2007/08 y 2010. Reúne a los principales países comerciales de productos agrícolas, evalúa los suministros globales de alimentos (centrados en trigo, maíz, arroz y soja) y proporciona una plataforma para coordinar la acción política en tiempos de incertidumbre del mercado. Al mejorar la transparencia y la coordinación de políticas en los mercados internacionales de alimentos, el SIMA ayuda a prevenir incrementos inesperados de los precios y a fortalecer la seguridad alimentaria mundial (AMIS, 2011).

se redujo bruscamente. Algunos exportadores netos, como los EEUU, trataron de mantener sus contingentes de mercado recurriendo a programas de subvenciones a la exportación, mientras que los exportadores que no pudieron o quisieron aplicar tales programas siguieron perdiendo sus contingentes de mercado. Las tensiones y conflictos internacionales en materia de comercio agrícola se sucedieron cada vez con mayor frecuencia. De hecho, entre 1980 y 1990, el 60 por ciento de los conflictos comerciales sometidos al proceso de solución de diferencias del GATT se relacionaban con la agricultura. Las políticas proteccionistas de los países industrializados crearon grandes distorsiones en los mercados mundiales de alimentos, redujeron los precios mundiales de los productos agrícolas de las zonas templadas a niveles tan bajos que resultaban anticompetitivos, y provocaron una inestabilidad del mercado mundial (Margulis, 2017).

Con la Ronda de Uruguay, la agricultura pretendía ocupar un papel central a través del acuerdo entre EEUU y la UE en 1992, mediante el cual se resolvieron la mayoría de sus diferencias. Hasta el Acuerdo de Blair House la agricultura representaba un sector especial de la economía que por razones de seguridad alimentaria nacional no podía recibir el mismo trato acordado a los demás sectores. Con la expansión de la economía manufacturera, la agricultura entró en una fase de decaimiento relativo. Sin embargo, las presiones políticas y sociales exigían frenar o reducir este decaimiento y proteger a la agricultura contra los embates del mercado internacional. En la mesa de negociaciones del GATT, auspiciada por la Ronda Uruguay, la agricultura entró como sector<sup>83</sup>. Como consecuencia, el comercio agrícola recibió un trato especial y quedó exento de las restricciones cuantitativas a las importaciones, prohibidas para los demás productos, siempre que la producción nacional del producto en cuestión también fuese objeto de algunas restricciones o de una estabilización de los precios internos o de políticas de sostenimiento de los precios. Se autorizaron subvenciones a la exportación a condición de que se respetaran contingentes de mercado "equitativos". Sin embargo, debido a las dificultades para definir el significado de "equitativo", las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios se multiplicaron. De igual modo, se

---

<sup>83</sup> Anteriormente a la Ronda de Uruguay algunos productos agropecuarios habían sido objeto de negociaciones por separado. Por ejemplo, en la Ronda Dillon (1962) se consiguió reducir a niveles muy bajos los aranceles aplicados a la soja, el algodón, las hortalizas y las frutas en conserva, y el Convenio Internacional del Trigo y el Acuerdo Internacional sobre los Productos Lácteos y la Carne se negociaron bajo los auspicios de la Ronda Kennedy. Sin embargo, por lo general, los productos agropecuarios no formaban parte del programa de negociaciones (OMC, 1993).

aprovecharon ciertos vacíos en la regulación para desarrollar otros mecanismos de protección de la agricultura, como los gravámenes variables a las importaciones y las subvenciones internas. Hasta la Ronda de Doha (2001) muchas de estas cuestiones no se retomaron, sobre todo aquellas que hacen referencia al desarrollo rural y seguridad alimentaria de los países en desarrollo, los países menos adelantados y países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro y los contingentes arancelarios (OMC, 2001).

En 2006, se incorpora al Acuerdo sobre la Agricultura el compromiso de un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma sobre la prestación oficial de ayuda y protección a la agricultura. Con la finalidad de corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales, ofrece mejoras sustanciales en el acceso a los mercados, reducción de las subvenciones a la exportación y de las ayudas internas causante de distorsiones del comercio. El trato especial y diferenciado para los países en desarrollo pasa a ser parte integrante de todos los elementos de las negociaciones para permitir a los países en desarrollo atender sus necesidades de seguridad alimentaria y desarrollo rural (OMC, 2006).

Siguiendo con el programa aprobado en Doha en 2013, los miembros de la OMC acordaron buscar una solución permanente para las existencias públicas con fines de seguridad alimentaria. En el marco de esos programas, los países en desarrollo compran y almacenan alimentos y los distribuyen a las personas necesitadas. No obstante, algunos de esos programas de ayuda a los agricultores distorsionan el comercio al entrañar compras a los agricultores con precios fijos por los gobiernos, es decir, a precios “administrados” o “de sostenimiento”. En la Conferencia Ministerial de Bali, (2013), los ministros adoptaron una serie de decisiones pensadas para agilizar el comercio, dar a los países en desarrollo más opciones para garantizar la seguridad alimentaria, impulsar el comercio de los países menos adelantados y contribuir al desarrollo de manera más general. Una decisión que se hizo permanente en la Conferencia de Nairobi (2015) al aprobarse un paquete de medidas donde los miembros de la OMC se comprometieron a mejorar las existencias agrícolas públicas para fines de seguridad alimentaria y normas preferenciales y de mayor participación para los países menos adelantados.

En cuanto a las ayudas públicas con fines de seguridad alimentaria el debate entre los miembros de la OMC se enfrenta a diferentes propuestas. Por un lado, el G-33<sup>84</sup> defiende las ayudas internas a la agricultura no sujetas a limitaciones dado que no distorsiona prácticamente el comercio. Sin embargo, otros miembros estiman que la utilización de precios administrados puede tener consecuencias imprevistas en el comercio internacional y en la seguridad alimentaria de otros miembros, y, por tanto, se oponen. Entre los países que han expresado preocupación por esta propuesta del G-33 destacan Brasil, Colombia, el Pakistán, el Paraguay y Tailandia, así como países más enriquecidos como Australia, Canadá, EEUU, Noruega y la UE. En 2015, EEUU propuso a los miembros de la OMC revisar las políticas de seguridad alimentaria y elaborar un catálogo de prácticas óptimas. Iniciativa que concurre con la del grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico, un grupo de países en desarrollo que integran el G-33 y el G-90, que abarca a los países en desarrollo más pobres y más pequeños, y que han presentado otras propuestas que tampoco han supuesto una solución estable. Actualmente este tipo de medidas se negocian integradas en los tres pilares<sup>85</sup> que sobre agricultura se negocian en la Ronda de Buenos Aires (2017).

En relación a las normas preferenciales para los países menos adelantados, los Estados miembros reconocen la necesidad de un trato especial y asistencia para alcanzar sus objetivos de comercio y desarrollo. En un mundo que las materias primas cruzan para su montaje en plantas de fabricación que están desperdigadas geográficamente, en noviembre de 2015 este grupo de países aprovechaba la Conferencia de Nairobi para solicitar la aplicación de preferencias comerciales en función del origen de un producto final. Desde la Conferencia de Bali hay un conjunto de directrices convenidas multilateralmente destinadas a facilitar que las exportaciones de los países menos adelantados gocen de un beneficio de acceso preferencial a los mercados. Sin embargo, cada país que concede preferencias comerciales a estos países puede utilizar su propio método para determinar las normas de origen, lo que hace que en ocasiones las

---

<sup>84</sup> El G-33 fue un foro internacional de existencia efímera, creado en el inicio de 1999, en sustitución del Grupo de los 22, y que en la práctica se extinguió ese mismo año, siendo entonces sustituido por el G-20. Dicha agrupación sumaba las 33 principales economías del mundo. Las reuniones del G-33 se orientaron al análisis del sistema financiero internacional y sus posibles modificaciones y ajustes, y fueron convocadas por los Ministros de Finanzas y de los Presidentes de los Bancos Centrales de los países del G-7 (FMI, 2016).

<sup>85</sup> En la Ronda de Doha las cuestiones del comercio agrícola se negocian en tres pilares: apoyo interno, subsidios a la exportación y asuntos relacionados, y acceso al mercado

exportaciones de estos países puedan contener hasta un 75 por ciento de materiales no originarios en el valor final del producto (OMC, 2015).

#### *4.3.1.4.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*

La OCDE, en tanto que contempla como misión promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, coloca la agricultura y la alimentación como uno de sus temas preferenciales. Los temas relacionados con el comercio, la investigación, las políticas de apoyo y la sostenibilidad agrícola, ocupan la mayor parte de la agenda de este sector en la organización. Destaca su labor de medición de la productividad y los flujos globales del comercio e inversión para fijar estándares internacionales dentro de las políticas públicas (OCDE, 2016). De hecho, una de sus principales publicaciones, además de hacer el seguimiento y evaluar las políticas agrícolas, es un trabajo conjunto con la FAO en el que ofrece una proyección de las perspectivas a medio plazo de los mercados nacionales, regionales y mundiales de productos básicos agrícolas y que brindan estimaciones de la oferta, la demanda, el comercio y los precios de los principales productos básicos agrícolas para 41 países en 12 regiones geográficas. Las aportaciones, tal y como describen ambas organizaciones en su publicación más reciente (2016), proporcionan las claves para entender el comportamiento de los precios agrícolas, la fluctuación de la oferta y la demanda alimentaria en función del crecimiento económico general, así como la vinculación con los precios del petróleo.

Durante diez años, la FAO y la OCDE han analizado la progresión de la demanda de alimentos en función del crecimiento de la población mundial, los ingresos en las economías emergentes y sus consumos de alimentos más básicos en relación a otros productos, la producción de biocombustibles y el auge de los alimentos procesados. Al igual que las organizaciones mencionadas anteriormente, ambas organizaciones prevén el incremento de productividad como principal estrategia para satisfacer la demanda de alimentos con cambios moderados en el área de cultivo y los hatos ganaderos. Se proyecta que las mejoras de rendimiento representen el 80 por ciento del aumento de la producción de cultivos (OCDE, 2016; FAO, 2016; IFPRI, 2017).

Al mismo tiempo, el hecho de que relativamente pocos países tengan abundantes



recursos naturales significa que el comercio se volverá más importante para la seguridad alimentaria mundial. Sin embargo, el comercio de los productos alimenticios básicos se ve limitado por la búsqueda de políticas de autosuficiencia alimentaria en varios países y por un cambio estructural hacia un mayor comercio de productos con valor agregado. Para la mayoría de los productos básicos agrícolas, las exportaciones mundiales se concentran en unos pocos países proveedores clave (OCDE, 2012). Para todos los productos, los cinco principales exportadores representarán al menos el 70 por ciento de las exportaciones totales, y solo dos o tres países dominarán el suministro de algunos productos básicos. En cuanto a las importaciones, hay menos concentración, aunque China es un mercado decisivo para algunos productos básicos; sobre todo para la soja, pero también para los productos lácteos y los cereales secundarios excepto el maíz. La dependencia de las importaciones de alimentos de las regiones con pocos recursos, especialmente África del norte y Medio Oriente, se intensificará. Con un crecimiento de la oferta y de la demanda igualado, se proyecta que los precios reales de los productos agrícolas permanezcan relativamente uniformes. Sin embargo, habrá algunos cambios relativos en los precios que reflejen ajustes en la composición de la demanda, así como diferencias en las condiciones de la oferta, como la facilidad relativa de incrementar la producción en América Latina en comparación con Asia (OCDE/FAO, 2016).

Estas perspectivas están sujetas a un amplio conjunto de incertidumbres, lo que incluye las variaciones en los precios del petróleo, los rendimientos y el crecimiento económico. El cambio climático, la adopción de ciertas políticas públicas en países como China que buscan fijar precios internos y la gestión de las existencias o la prohibición de las importaciones en Rusia, son una clara muestra de ello. Con todo, la OCDE coincide con los organismos anteriores y tampoco cuestiona la principal estrategia de incrementar la producción para mejorar la situación alimentaria internacional.

#### *4.3.1.4.4 Estados Unidos y la Unión Europea*

Los países más industrializados mantienen unos niveles de protección muy altos de su agricultura a través de legislaciones que conllevan importantes volúmenes de recursos para subsidiar la producción nacional y elevados aranceles de ingreso de productos agrarios, con el fin de evitar que compitan con los producidos dentro sus fronteras. Es el caso de la “Farm Bill” en EEUU y la PAC de la UE. El mercado de ambas regiones se

convierte en un territorio casi impenetrable para los productos agrícolas de terceros países que, ante la imposibilidad de comerciar, reorientan su producción bien a productos agrarios que no encuentran trabas en el comercio internacional o bien hacia la producción de manufacturas (Guinea, 2013). De esta forma, se puede afirmar que la articulación de las políticas de seguridad alimentaria de estos países ha contribuido a que los países en desarrollo abandonen en gran parte, la producción de alimentos.

Como se ha señalado ya, la UE ha evolucionado en su promoción de la seguridad alimentaria alcanzando una agencia dominante dentro del sistema mundial de alimentos. Desde finales de los años sesenta, la UE mantiene la preocupación por la seguridad y autosuficiencia alimentaria, incentivando su garantía a través de la producción de alimentos, el sostenimiento y la garantía de los precios de los alimentos y medidas del mercado comunitario frente al exterior. En la segunda década del siglo XXI, la UE considera la agricultura como un sector estratégico que no solo provee de alimentos ya que aporta a la sociedad otros bienes y servicios que permiten la preservación medioambiental, el equilibrio demográfico campo-ciudad, la viabilidad económica y social de las zonas rurales, la preservación de culturas y tradiciones locales, etc. (CE, 2010). Un modelo que se articula a través de medidas de sostenimiento de las rentas de los agricultores, independientemente de lo que produzcan, en un entorno de comercio liberalizado (Guinea, 2013:203).

La actual política de seguridad alimentaria de la UE se centra tanto en la protección de sus consumidores como en el buen funcionamiento del mercado único. Desde 2003, la UE vigila tanto la inocuidad de los alimentos que se producen como los que se consumen dentro del territorio de la UE<sup>86</sup> a la vez que potencia un relato de Bienes Públicos Globales para justificar que la alimentación no puede ser tratada adecuadamente con la actuación individual de los países y que, por tanto, “debe ser tratada colectivamente de modo multilateral por los países desarrollados y por los países en desarrollo” (UE, 2003). Todo ello conecta con la PAC<sup>87</sup>, orientada desde hace más de siete décadas al autoabastecimiento alimentario europeo y el dominio de las

---

<sup>86</sup> En el marco de la consecución del primer ODM (2000) relativo al hambre, la UE elaboró un programa para mejorar la política comunitaria en materia de seguridad alimentaria, especialmente para los grupos más vulnerables, gracias a una serie de intervenciones prioritarias y acciones que completan los programas nacionales y los hacen más coherentes. Más tarde se plasmará en el Consenso Europeo (UE, 2006).

<sup>87</sup> La PAC acapara el 40 por ciento del presupuesto comunitario (UE, 2014).

exportaciones agroalimentarias internacionales. Un dominio comercial donde a pesar de seguir siendo el actor más importante (representando el 24 por ciento mundial) es también cada vez más endogámico (exportaciones e importaciones intraeuropeas), con lo que se deteriora el funcionamiento del mercado único y exige una mayor atención<sup>88</sup>.

Este modelo europeo de promoción de la seguridad alimentaria no está exento de críticas. Sus detractores resaltan su lógica productiva orientada hacia la industrialización y la exportación, eliminando explotaciones poco competitivas y precarizando el trabajo en el campo en favor de la concentración y verticalización del sector agroalimentario, siendo las corporaciones agroalimentarias las que mejores y mayores negocios consiguen. Debido a la liberalización, el comercio de mercancías alimentarias y la desaparición de pequeñas explotaciones familiares dentro y fuera de la UE, la PAC ha incrementado la productividad alimentaria y estabilizado al alza los precios así como las rentas de los ocupados agrarios. La mayor preocupación de los Estados miembros es la de mantener su asignación de subvenciones a la agricultura y la ganadería.

Por otra parte, y en referencia a la inocuidad que desde la política de seguridad alimentaria se defiende y plasma en las dos agendas de desarrollo, cabe señalar el Tratado de Libre Comercio de EEUU y la UE, denominado TTIP (siglas en inglés de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión). Este acuerdo, frustrado en 2017, se proponía remover los obstáculos comerciales y sanitarios entre ambos mercados para facilitar el flujo de mercancías agroalimentarias promoviendo la importación de transgénicos, hormonas o sustancias químicas en la alimentación del ganado y el procesado de la carne, todas ellas hasta ahora prohibidas en la UE. Este acuerdo venía a rebajar las medidas de seguridad en beneficio de las multinacionales biotecnológicas y agroquímicas. Una práctica, que con el objetivo de liderar el mercado, se extiende hacia otros mercados y regiones del mundo y que veremos supone un instrumento que determina la seguridad alimentaria.

---

<sup>88</sup> Desde la crisis de 2007 el deterioro comercial de la UE parece imparable, tratándose de subsanar con la búsqueda de acuerdos comerciales en otros mercados que, por distintas razones, no han salido adelante. El tratado para liberalizar los acuerdos con Mercosur lleva negociándose desde 2004 y todavía no se ha ratificado. El acuerdo para liberalizar los intercambios comerciales con EEUU ha entrado en vía muerta tras la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU. Y la presencia de la UE en Asia, sigue siendo marginal, como muestra el hecho de que China es el destino del 15 por ciento de las exportaciones europeas (Molina, 2017).

#### *4.3.1.4.5 Foro Económico Mundial*

El Foro Económico Mundial (FEM) es una institución creada en 1971 para la cooperación público-privada entre los principales líderes políticos, empresariales y otros de la sociedad para dar forma a las agendas mundiales, regionales e industriales. Combina muchos tipos de organizaciones, tanto de los sectores público y privado, organizaciones internacionales e instituciones académicas.

Este foro apoya de modo decidido la seguridad alimentaria planteando una iniciativa sobre su futuro y la agricultura basada en desarrollar una estrategia a largo plazo en los sectores público, privado y social para lograr un 20 por ciento de mejora cada década. Se trata de un enfoque basado en el liderazgo y acciones de colaboración mercantil con múltiples partes interesadas (más de 600 organizaciones) y de acuerdo con una nueva visión de la agricultura. Su objetivo es el de fortalecer los sistemas alimentarios mundiales mediante el desarrollo de nuevos conocimientos, la colaboración en las áreas de acción prioritarias para lograr dietas saludables y paisajes sostenibles. Busca una nueva visión para la agricultura mediante el fortalecimiento de la colaboración multisectorial a nivel nacional y regional, movilizando nuevas inversiones, asociaciones y mejores prácticas para lograr resultados concretos (FEM, 2017).

Para ello, cuenta con más de 21 alianzas (12 en África, 5 en la ASEAN, 3 en la India y 3 en América Latina) y un presupuesto de más de 10.000 millones de dólares para invertir, de los que 2.500 ya se han implementado y beneficiando a más de 90 alianzas dentro de la cadena de valor alimentaria. Esta nueva visión de la agricultura lleva asociada un nuevo modelo de alianzas del sector privado y un nuevo modelo de negocio que, según el propio foro, se enmarca en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible (2030). De ahí que esta iniciativa de agricultura sostenible persiga el aumento de los rendimientos (por ejemplo, a partir del aumento de la fertilidad del suelo), mecanismos de mercado que favorecen la producción de materias primas de calidad, disponibilidad de infraestructura agrícola, recursos e insumos renovables y el acceso a mercados globales (Plataforma para la Agricultura Sostenible, 2010)<sup>89</sup>. En esta nueva visión el

---

<sup>89</sup> “Sustainable Agriculture Initiative Platform: The global food value chain initiative for sustainable agricultura” es una iniciativa del FEM que concentra a 85 grandes corporaciones agroalimentarias que representan la mayoría del sector. ([www.saiplatform.org](http://www.saiplatform.org)).

crecimiento económico es central y, por tanto, el aumento de la producción de alimentos, la principal estrategia.

Esta visión consigue alinear a las ETNA más importantes del sector. Es decir, vincula los intereses del agronegocio con la seguridad alimentaria “para crear alimentos de buen sabor, que sean saludables y no cuesten mucho al medioambiente” (FEM, 2010). Una asociación donde se promueve la participación de los Estados, que como ya se ha visto, son la otra fuerza que dentro de la estructura del mundo industrial alimentario, tienen decisión sobre los mercados y responsabilidad en los impactos directos sobre la localización industrial. En este sentido, la plataforma que proporciona el FEM a estas empresas para desarrollar su propia estrategia de seguridad alimentaria supone un impulso al mercado mundial de alimentos y por tanto coincidente, como el resto de organismos, con el objetivo de fortalecer el actual sistema sin cuestionarlo.

#### *4.3.1.4.6 Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo*

Cada vez más, las ONG y los movimientos con base social reclaman una seguridad alimentaria a través de la aplicación del derecho a la alimentación. Ejemplos como los movimientos de los “campesinos sin tierras de América Latina” o los “pescadores de Asia”, reclamando sus títulos tradicionales sobre las tierras y luchando contra la destrucción de sus caladeros por las flotas industriales, son buena muestra de ello. Según estas organizaciones, trabajar este enfoque de derechos cada vez tiene mayor efecto sobre la estrategia de promoción de la seguridad alimentaria. Desde este sector, los Estados incumplen sus obligaciones de respetar, proteger o dar efectividad al derecho a la alimentación, permitiendo el hambre y la malnutrición. Por ello, el enfoque de derechos ayuda a las organizaciones de la sociedad civil a abordar ese tipo de problemas y políticas. Pero así como la creación del ECOSOC (1945) propició un mayor apoyo al derecho a la alimentación por parte del derecho internacional, al finalizar la Guerra Fría en vez de transformarse en un mayor compromiso de los Estados, se redujo única o principalmente a la productividad agrícola y los rendimientos de las cosechas (Windfuhr, 1997).

Más de 1.000 organizaciones, que superan los 80 países, participaron en el foro paralelo de las ONG en la Conferencia Mundial sobre la Alimentación (1996), con una amplia

variedad de enfoques prácticos y jurídicos para resolver el problema del hambre y la malnutrición. Sin embargo, a finales de los años noventa, solo algunas aplicaban un enfoque explícito de derechos a las cuestiones de alimentación y la nutrición. Entre ellas destacan la Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse (FIAN), la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos y el Foro global de seguridad alimentaria y nutricional sostenible. Un número que aumenta también en el plano nacional. En los últimos periodos de sesiones del ECOSOC, cada vez más ONG nacionales han informado sobre violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales relacionadas con la alimentación y muchas de ellas han destacado aspectos como desalojos forzosos de pequeños agricultores, inseguridad de la legislación sobre arrendamientos de tierras, problemas relacionados con el acceso a caladeros de pesca, violaciones de los derechos sobre la tierra de las poblaciones indígenas o planes discriminatorios de suministro de alimentos (ECOSOC, 2004; Consejo de DDHH, 2008). Una práctica que imitan ONG sectoriales, entre ellas organizaciones de agricultores y organizaciones indígenas que utilizan los derechos económicos, sociales y culturales como punto de referencia para vigilar el comportamiento de sus respectivos Estados. Algunas de esas denuncian violaciones sobre el derecho a la alimentación (Comissão Pastoral da Terra, movimiento agrícola del Brasil, 2015).

Todo ello condujo a que muchas organizaciones nacionales de derechos humanos examinaran la legislación y los presupuestos nacionales para señalar la falta de compromiso y medidas estatales para dar efectividad al derecho a la alimentación. Incluso, varias ONG utilizan la terminología “derechos de nutrición” en lugar de “derecho a una alimentación adecuada”. El concepto de derechos de nutrición se elaboró en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y se desarrolló por UNICEF, que definió los derechos de nutrición como “la combinación del acceso a la alimentación, la salud y la atención necesarias” (UNICEF, 1989). Estos tres elementos son imprescindibles para garantizar una nutrición adecuada a los niños.

Cada vez hay más ONG que aplican un enfoque de derechos humanos explícito, especialmente en su labor relacionada con el Comité de los Derechos del Niño (1991), que vigila el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de los Estados. En el plano internacional, la Alianza Mundial para la Nutrición y los

Derechos Humanos (1992), una red de expertos en las esferas de la nutrición y los derechos humanos, promueve el enfoque de derechos de los aspectos de su labor relacionados con la alimentación y la nutrición. Otras organizaciones que se ocupan de cuestiones como la lactancia materna, el acceso a los servicios de salud y, especialmente, la malnutrición infantil, trabajan también sobre una base de derechos.

Por otro lado, algunas ONG, a pesar de trabajar estrechamente con temas alimentarios, no adoptan ese enfoque de derechos explícito, ni utilizan la terminología del derecho a la alimentación. Su trabajo se centra en la defensa de los derechos persiguiendo la responsabilidad de hacer plenamente efectivo el derecho a la alimentación. La falta de control sobre las ETNA y los patrones de consumo excesivo han llevado a muchas de estas organizaciones a elaborar un código de conducta sobre el derecho a una alimentación adecuada (FIAN, 2012). Con ello pretenden disminuir las debilidades existentes en los instrumentos de derechos humanos que reconocen el derecho a una alimentación adecuada. Una de esas debilidades es la falta de descripciones exactas de los conceptos jurídicos contenidos en el derecho a una alimentación adecuada y de las correspondientes obligaciones de los Estados mencionadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En otro lugar podrían abordarse las lagunas jurídicas en cuanto a las repercusiones que tendrán las políticas intergubernamentales (por ejemplo, los programas de ajuste estructural del BM y del FMI) y los actores privados (por ejemplo, las empresas transnacionales) en el derecho a una alimentación adecuada. Por todo ello, las ONG reclamaban la soberanía alimentaria y la seguridad para eliminar la mundialización del hambre. En la Declaración de Roma (1996), las ONG concluyeron:

“El derecho internacional debe asegurar el derecho al alimento, garantizando que la soberanía en campo alimentario tenga prioridad sobre las políticas macroeconómicas y la liberalización del comercio. [...] Se deberían llevar a cabo negociaciones con miras a desarrollar instrumentos más eficaces para poner en práctica el derecho al alimento. Dichos instrumentos deberían comprender un código de conducta que regula las actividades de aquellos que participan en el proceso de logro del derecho al alimento, ya sea que se trate de institucionales nacionales o internacionales o de operadores no estatales, tales como las empresas transnacionales [...]” (Foro ONG, 1996).

Uno de sus propósitos es incluir este código de conducta en los programas de la Comisión de Derechos Humanos y del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la

FAO. Las ONG que respaldaban esta iniciativa buscaron involucrar tanto a los organismos internacionales, fundamentalmente del entorno de la ONU, como a los propios Estados en la promoción de la soberanía y seguridad alimentaria. En este caso, las ONG, si bien no explicitan desmarcarse de la estrategia principal, critican como reduccionista la gran atención sobre la producción de alimentos en las políticas de seguridad alimentaria y reclaman más y mejores instrumentos para una alimentación adecuada y la realización del derecho a la alimentación (FIAN, 2012).

Por otro lado, el papel de la filantropía respecto a la promoción de la seguridad alimentaria vuelve a adquirir relevancia. Son varias las iniciativas en este sentido. La colaboración entre la Academia China de Agricultura, el Instituto Internacional de Investigación del Arroz (IRRI) y BGI, cuenta con financiación de la Fundación Bill y Melinda Gates y del Ministerio de Ciencia y Tecnología de China para investigar sobre la mejora del rendimiento de la producción de arroz<sup>90</sup>. Otro caso lo protagoniza la Nueva Alianza por la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (2013), firmada por los gobiernos de los países del G-8, gracias a la cual, los campos de África se convertirán en campos de Monsanto, Dupont y otras corporaciones productoras de alimentos genéticamente modificados. Bono, el vocalista filantrópo del grupo musical “U2”, es uno de los promotores de este acuerdo donde la “seguridad alimentaria” estará garantizada por empresas de alimentos genéticamente modificados, Monsanto en particular, pero también otras como Diageo, Dupont, Pepsico, Syngenta International e incluso Walmart (24 horas, 2013).

Entretanto, el Premio Mundial de Alimentación 2013, lo que algunos llaman el Nobel de Agricultura, fue concedido a dos representantes de la industria transgénica: Robert Fraley de Monsanto y Mary-Dell Chilton de Syngenta.

#### *4.3.2 La soberanía alimentaria: evolución del concepto y sus dimensiones*

Al igual que la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria está dentro de la lógica

---

<sup>90</sup> “The 3000 Rice Genomes Project” pretende crear una base establecer una base de datos y una plataforma de información genómica y genética de arroz para avanzar en la tecnología del rendimiento del cultivo de arroz con el fin de crear nuevos recursos para mejorar el rendimiento de las cepas, reducir el impacto de las prácticas agrícolas sobre el medio ambiente y desarrollar cultivos de alimentos nutritivos de alto rendimiento que puedan crecer con éxito en ambientes atacados por la sequía, las plagas, las enfermedades, o la mala calidad de los suelos (BioMed, 2014).



securitaria definida en capítulos anteriores. A diferencia de la primera, la soberanía alimentaria supone una reivindicación social de la estrategia tanto política como técnica de proteger el acceso alimentario. Supone una reacción más radical al sistema neoliberal y una alternativa más proteccionista al sistema alimentario.

El concepto de soberanía alimentaria surgió por primera vez de la mano del movimiento de LVC<sup>91</sup> en 1996, con motivo de la celebración del Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria, evento paralelo a la oficial Cumbre Mundial de la Alimentación, organizada en Roma por la FAO. Desde entonces, el concepto se ha ido complementando con nuevas dimensiones contenidas en las sucesivas declaraciones de las conferencias internacionales de LVC (Tlaxcala, 1996; Bangalore, 2000; Sao Paulo, 2004; Maputo, 2008). La Declaración de Nyéléni, resultado del Foro Internacional por la Soberanía Alimentaria celebrado en Mali en 2007, define la soberanía alimentaria como:

“El derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica. Esto sitúa a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas y nos ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual. La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. Y garantiza que los derechos de acceso y a la gestión de nuestra tierra, de nuestros territorios, nuestras aguas, nuestras semillas, nuestro ganado y la biodiversidad, está en manos de aquellos que producimos los alimentos. La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones” (LVC, 2007).

La soberanía alimentaria, por tanto, surge como la alternativa más adecuada para lograr la seguridad alimentaria, en la que el derecho a la alimentación es la herramienta fundamental. Las características que la definen distan mucho del enfoque de seguridad

---

<sup>91</sup> LVC es un movimiento internacional que reúne a millones de campesinos, agricultores pequeños y medianos, sin tierra, jóvenes y mujeres rurales, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Su objetivo es la defensa de la agricultura campesina por la soberanía alimentaria como una forma de promover la justicia social y dignidad y se opone fuertemente a los agronegocios que destruyen las relaciones sociales y la naturaleza. Cuenta con 164 organizaciones locales y nacionales en 73 países de África, Asia, Europa y América donde las mujeres y jóvenes desempeñan un papel crucial (LVC, 1993). Desde que surgió en 1993 en el marco de la Ronda de Uruguay representa a unos 200 millones de agricultores en materia de agricultura, al considerar que los intereses del campesinado (pequeño y mediano) y agricultores no fueron representados en estas negociaciones del GATT (LVC, 2016).

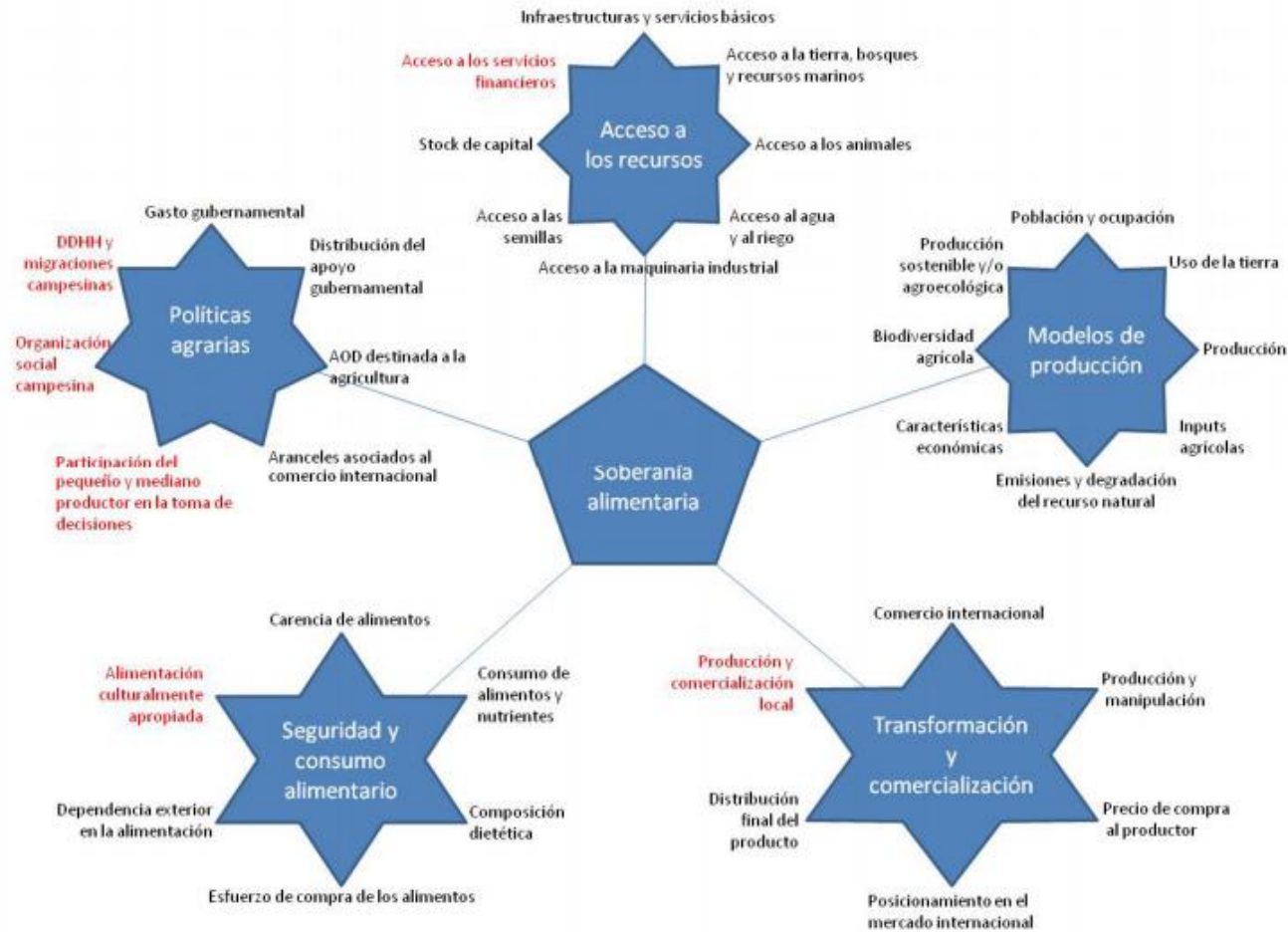
alimentaria expuesto. En primer lugar, se trata de un concepto nacido desde los movimientos sociales, y no de los espacios académicos o de los foros internacionales organizados por la ONU (Fernández, 2013). Esta constatación confiere al término una identidad específica. Por un lado, la soberanía alimentaria no ha sido aceptada dentro de la literatura especializada en temas de hambre, de alimentación, de modelos productivos o de desarrollo, donde la hegemonía teórica se encuentra en la “seguridad alimentaria”. Pese a este rechazo, la soberanía alimentaria ha ido ganando terreno en el ámbito social, en la universidad y en la cooperación internacional, e incluso, en la actualidad, parece que la propia FAO reconoce el concepto y se aviene a iniciar un proceso de debate sobre el mismo, tal y como se aprobó en la 32ª conferencia regional de la FAO en América Latina y el Caribe (FAO, 2012b). Por otro, al nacer desde las reflexiones y acciones de un movimiento social, la soberanía alimentaria pretender no solo alcanzar un estatus teórico, sino que tiene una vocación práctica que la convierte en una agenda alternativa frente al modelo hegemónico actual.

En segundo término, la soberanía alimentaria pone el acento en la capacidad de los pueblos para decidir sobre su sistema alimentario, así como en su facultad para desarrollar las políticas que democráticamente estimen oportunas para establecer qué y cómo se produce, qué y cómo se distribuye, qué y cómo se consume. En tercer lugar, la soberanía alimentaria propone un modelo de desarrollo socioeconómico alternativo al modelo agroindustrial que se podría explicar a través de su interacción con otros dos conceptos complementarios: agroecología y economías campesinas. Así, suma a la exigencia de contar con la capacidad para decidir sobre el sistema alimentario de cada pueblo, la propuesta de un modelo basado en la agroecología que, en palabras de Stephen Gliessman, se define como “la ciencia que aplica conceptos y principios ecológicos en el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables” (citado en Fernández, 2013). De esta manera, defiende sistemas alimentarios que sean culturalmente adecuados; que sean ecológicos y de producción extensiva, en función del mantenimiento y del control público y social de los bienes naturales (tierra, biodiversidad, agua, semillas); que sean energéticamente eficientes; que garanticen un ingreso económico justo para las y los productores; que se desarrollen en condiciones óptimas de reproducción social; que se basen en un sistema de distribución que garantice dichos criterios ecológicos, sociales, económicos; y que se sostengan sobre el derecho humano básico a la alimentación sana y segura del conjunto de la población. En

este sentido, la agroecología va directamente unida a las economías campesinas, ya que se considera que únicamente las pequeñas explotaciones, así como los sistemas locales de producción, distribución y consumo vinculadas a ellas, son capaces de garantizar los parámetros en los cuales se define la agroecología (*ibíd.*).

En cuarto y último lugar, la soberanía alimentaria se define como propuesta política alternativa al modelo de agricultura industrial, diferenciándose del concepto de “seguridad alimentaria” que plantea un análisis parcial, al centrarse únicamente en la disponibilidad y acceso a alimentos por parte de la población, y no en los modelos alimentarios, clave fundamental para la sostenibilidad (LVC, 2007). Así, por ejemplo, desde el análisis de la seguridad alimentaria, un país receptor masivo de ayuda alimentaria exterior, si esta es estable en el tiempo, puede contar con una valoración positiva; en cambio, desde la soberanía alimentaria, se debería analizar si esos alimentos, aún garantizando unas kilocalorías determinadas al día, obstaculizan el fortalecimiento de las economías locales, el desarrollo de la biodiversidad del lugar, la generación de ingresos, etc. La soberanía alimentaria, en definitiva, incorpora la necesidad de garantizar la sostenibilidad ecológica, económica y social local, no sólo el acceso a los alimentos, tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 6. La soberanía alimentaria y sus dimensiones



Fuente: LVC, 1996.

#### 4.3.2.1 *La soberanía alimentaria como categoría de análisis*

Por todo ello, la comparación de la soberanía alimentaria con el modelo agroindustrial se hace obligada en tanto que el segundo viene respaldado con la categoría de seguridad alimentaria y resulta antagónico. La agroindustria se contempla como el resultado de trasladar a la agricultura las medidas políticas y económicas del Consenso de Washington (1989) basadas en la conformación de grandes cadenas globales de producción y distribución, controladas por las ETN. Desde este liderazgo, las ETN apostaron por una producción intensiva en sistema de monocultivo en grandes extensiones, la intensificación de la productividad a corto plazo a través de tecnologías diversas derivadas de la Revolución Verde, incluyendo los OGM, o transgénicos, en la propiedad intelectual y en la creación de un mercado financiero específico (*commodities*) en los que se deciden los precios internacionales de muchos productos básicos alimentarios. De esta manera, el movimiento de la soberanía alimentaria señala a este modelo como el causante de convertir a la alimentación en un negocio, en una mercancía más, frente a la consideración que hacen de la alimentación como un derecho humano (Fernández, 2013).

Con el desarrollo de la ingeniería financiera y las nuevas tecnologías, la especulación sobre los alimentos ha proliferado y lo hace de una manera característica en el caso de las materias primas. A diferencia de otros activos financieros, estos productos disponibles, en la naturaleza o producidos a partir de esta, pueden intensificar su producción y extracción ampliando la extensión de las tierras cultivadas y de explotación. De hecho, una de las reacciones más inmediatas durante la crisis de la subida de los precios de los alimentos de 2008 fue incrementar la producción y registrar varios récords consecutivos de cosechas (FAO, 2014). Estas prácticas invasivas de la actividad humana impiden que los ciclos de sostenibilidad de la naturaleza se regeneren. Frente a criterios ecológicos para la utilización de los recursos y bienes naturales, en la seguridad alimentaria que se promueve desde el sistema internacional prima la búsqueda de ganancia. Un enriquecimiento impulsado desde la privatización de los medios y procesos de la producción alimentaria. De ahí que desde el sector alimentario se toleren numerosas prácticas contrarias a combatir el cambio climático y dañinas con el medioambiente. El uso de los agrotóxicos, la masiva utilización de plaguicidas y pesticidas, legitimados por el aumento de rendimientos productivos, suponen un

cuestionamiento en la seguridad para la salud del consumidor, así como una pérdida de biodiversidad. Una biodiversidad que a su vez se ha reducido considerablemente debido a los monocultivos, provocando la desaparición de especies y ecosistemas enteros. La desaparición de sistemas forestales en 25 países y la disminución del 90 por ciento en otros 29 es un indicador relevante de la magnitud alcanzada (PNUMA, 2016). Fenómenos como la degradación de los sistemas tropicales, pérdidas de cuencas hidrográficas, disminución de integridad del suelo, erosión, la desaparición de la biodiversidad, la disminución del secuestro de carbono y el deterioro del aire, se suman a estos cambios que la actividad humana produce.

Del mismo modo y de forma preocupante, avanza la inversión extranjera en tierras destinadas al cultivo agrícola en países en desarrollo. Esta práctica traspasa la utilización y gestión de tierras, principalmente de cultivo, a manos ajenas durante largos periodos de tiempo (alrededor de 100 años) como una oportunidad para conseguir desarrollar la producción en tierras inutilizadas (UNCTAD, 2010). Sin embargo, la falta de transparencia de las transacciones impide no solo averiguar los cálculos que se ha hecho a la hora de clasificar esas tierras “inutilizadas” donde otras actividades como el pastoreo, la rotación de cultivos, caza o recolección, etc. no se consideran. Tampoco se sabe con exactitud cuánta tierra ha cambiado de manos o bajo qué régimen lo ha hecho. El “Land Matrix Partnership”<sup>92</sup> estima que a partir de 2001 han sido vendidas, arrendadas, cedidas bajo permisos o en negociación, 227 millones de hectáreas de terreno a través de acuerdos sobre tierras a gran escala, la mayor parte desde 2008 y a inversores internacionales. Por su parte el IFPRI, afirma que entre 15 y 20 millones de hectáreas de tierras de países en desarrollo han sido sujeto de transferencias o negociación con inversores extranjeros desde 2006.

Aunque la lógica de compra está determinada por la capacidad productiva, el valor de la mano de obra local y la capacidad hídrica, lo cierto es que muchos pueden estar comprando tierras únicamente con fines especulativos. Con ello, se puede anticipar a un aumento de los precios en los próximos años (“bancarización de la tierra”) aprovechándose no solo del incremento del precio de las materias primas agrícolas, sino

---

<sup>92</sup> La “Alianza de la Tierra Matriz” es una iniciativa para el seguimiento de la tierra global e independiente. Su objetivo es facilitar una comunidad de desarrollo abierta de ciudadanos, investigadores, formuladores de políticas y especialistas en tecnología para promover la transparencia y la responsabilidad en las decisiones sobre la tierra y la inversión (Land Matrix, 2016).

también del acaparamiento de tierra fértil, que para el mercado de la especulación financiera resulta de un gran valor (Oxfam, 2011). El mismo año, el BM demostró que sobre 56 millones de hectáreas relacionadas con acuerdos a gran escala, en el 80 por ciento de la tierra no se había hecho nada. La mayor parte de las inversiones se ha realizado en el centro y este de África subsahariana, aunque también se han realizado inversiones en Australia, Rusia y el este de Europa y Brasil (BM, 2011). De hecho, los datos parecen constatar que la cercanía geográfica y cultural juega un papel importante especialmente en la determinación de las inversiones en la zona del golfo pérsico (Sudan, Pakistán, Asia Central) (Cotula *et al*, 2009).

Por este y otros motivos, las tierras de cultivo en los países tropicales se expandieron en 48.000 kilómetros cuadrados por año entre 1999 y 2008, y Brasil, Etiopía, Indonesia, Nigeria y Sudán fueron los que experimentaron el mayor aumento. Un ejemplo de la expansión de los cultivos son las extensiones de pantanos de turba que fueron drenados en Kalimantan (Indonesia) a partir de finales de 1990 para convertirlos en plantaciones de arroz. Más de un millón de hectáreas, un área de cerca de un tercio del tamaño de Bélgica, se han convertido para la producción de arroz, amenazando la supervivencia de los últimos orangutanes de Borneo. Del mismo modo, las áreas de turba y bosque dieron paso al aceite de palma en Indonesia y Malasia, mientras que la expansión de soja también ha reemplazado hábitats de una biodiversidad particularmente alta en la sabana del Cerrado brasileño. La expansión del cultivo de maíz también amenaza a los bosques secos de Madagascar. Krystof Obidzinski, científico del Centro para la Investigación Forestal Internacional, en Bogor, Indonesia, confirma esta masiva adquisición de tierra a gran escala donde los beneficios económicos dominan la agenda mientras que los impactos ambientales se subestiman (*ibíd.*).

El acelerado aumento de la extracción de recursos, la sobreproducción de productos agrícolas (tanto los destinados a los alimentos como a los usados como fuente de energía) y de la contaminación a raíz de la mayor demanda de materias primas y su tratamiento como activos financieros, permite comprobar ya ciertas manifestaciones del colapso a nivel local y global. A nivel local, el avance de la desertificación, el agotamiento de minerales y acuíferos, la contaminación de suelos agrícolas y bosques por residuos tóxicos de larga duración, las explotaciones agrarias en ruinas, ciudades mineras desérticas, vertederos industriales abandonados. En un nivel mundial, la

extralimitación está dificultando la regulación del clima, la regeneración de la calidad del aire y el agua, que los propios residuos vuelvan a poder utilizarse, etc. (Cotula *et al*, 2009). Paradójicamente, se avanza en sentido contrario al que se requiere para evitar el cambio climático.

Este modelo agroindustrial ha provocado mayor vulnerabilidad ecológica pero también social y económica (LVC, 2008). Por lo tanto, la soberanía alimentaria se opone también a las ETNA, sujetos que según este movimiento controlan el modelo. De ahí que se proponga un modelo socioeconómico sin las grandes multinacionales que manejan la distribución mundial (Wal-Mart y Carrefour, entre otras) y que controlan la producción vía el establecimiento de precios. También se acusa a las compañías que controlan los mercados de semillas y fertilizantes (Dupont, Syngenta, Monsanto, etc.) de obligar al campesinado a comprar sus paquetes de productos que a largo plazo, condicionan su productividad y su dependencia del crédito. Por último, también denuncian a las ETNA que comercian con alimentos y productos básicos (Nestlé, Cargill, etc.) por impedir el desarrollo de las economías locales, promoviendo la hegemonía de la alimentación globalizada frente a la diversidad y adecuación cultural que defiende la soberanía alimentaria (VV.AA., 2009).

#### *4.3.2.2 El marco internacional de promoción de la soberanía alimentaria*

Como reacción a la falta de ambición en la formulación del objetivo 1 en la Declaración del Milenio de la ONU (2000), esto es, la reducción para el 2015 de la mitad del porcentaje de hambrientos en 1990, durante el FMS en Porto Alegre (2001) se acordó la celebración del primer Foro Mundial de Soberanía Alimentaria. En septiembre de ese mismo año, reunidos en Cuba con la representación más de 400 ONG de 60 países, se acordó una Declaración Final donde los alimentos se interpretan en torno a la vida socioeconómica de los pueblos. En este sentido, se reconoce una agricultura vinculada al territorio y a los mercados locales y nacionales, que gira entorno al ser humano y a las familias, garantes de preservar los recursos naturales, sistemas de producción y gestión del espacio (conocimientos, semillas, formas organizativas). Pero sobre todo, supone una declaración política donde se reivindica al Estado como garante del acceso a una alimentación sana y suficiente, donde son necesarias reformas que promuevan el acceso equitativo a los recursos productivos y por tanto, un comercio alimentario



internacional centrado en la alimentación y no en la especulación (FSM, 2001).

Paralela a la segunda Cumbre Mundial sobre la Alimentación (2002), se celebró en Roma el también segundo Foro de Soberanía Alimentaria, en el cual estuvieron representados más de 700 ONG, OSC y movimientos sociales. Como resultado de este foro, el Comité Internacional de Planificación de ONG/OSC aprobó la declaración política “Soberanía Alimentaria: Un Derecho para Todos” (FSM, 2002). A esta declaración le siguieron compromisos de financiación como la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, impulsada en 2004 en el marco de la Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza y liderado por el quinteto contra el hambre, conformado por España, Brasil, Chile, Francia y el Secretario General de la ONU. En 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno se manifestaron a favor de intensificar la inversión productiva en el desarrollo agrícola y rural para garantizar la seguridad alimentaria. Compromisos que sin embargo arrojaban decepciones pues en 15 años tan solo se había conseguido una reducción del 20 al 17 por ciento en el proporción de las personas subnutridas en el mundo mientras que el número de personas en situación de inseguridad alimentaria se había reducido tan solo en 4 millones en todo el periodo (de 824 a 820 millones). Sin contar con China, que logró una reducción de 193 a 150 millones de personas, el número de personas con hambre en el mundo habría aumentado considerablemente en lugar de disminuir (LVC, 2005 y 2008).

Una de las razones fundamentales de este fracaso ha sido que ninguno de los compromisos fue acompañado con políticas, estrategias e inversiones de apoyo a la pequeña agricultura que sustenta gran parte de la alimentación en el mundo. En 2007, el incremento de los precios internacionales de los productos agrícolas básicos y de los alimentos despertó la alarma internacional y puso nuevamente de manifiesto los escasos resultados obtenidos en la lucha contra el hambre, haciendo peligrar de manera significativa el cumplimiento de las metas internacionales. Las consecuencias de la subida de precios de los alimentos básicos en el mercado internacional tuvieron un efecto inmediato en la mencionada falta de interés e inversión en agricultura de los últimos 30 años (Ackroyd y Smith, 2007). Diez años después resulta ser uno de los principales temas en las agendas internacionales y un aspecto central de los documentos de política de desarrollo tanto en organismos internacionales como en países. En este sentido, el Informe de Desarrollo del BM (2008) o el Informe de la Red de Pobreza de

la OCDE sobre agricultura, incorporaran propuestas para desarrollar la agricultura en favor de los pobres *pro-poor* y a favor del crecimiento económico orientado al crecimiento (pro-growth) (OCDE-CAD, 2006).

En 2008 el Consejo Ejecutivo de la ONU decidió establecer un Grupo de Alto Nivel (High-Level Task Force ) para la crisis global de los alimentos dirigido por el Secretario General y así como una Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad alimentaria mundial:

“Los retos del cambio climático y la bioenergía, organizada por FAO en Roma, concluyeron con la necesidad de poner en marcha acciones colectivas entre los diferentes países y organizaciones internacionales para evitar que se repitan estas situaciones y paliar los efectos de la actual subida de precios. Se acordó incrementar la inversión en la agricultura, tanto a nivel de los presupuestos de los países en desarrollo como de la AOD de los países desarrollados, cuyo porcentaje de inversión para el desarrollo de la agricultura y la alimentación, subió del 3 al 10 por ciento” (ONU, HLTF-CFA, 2008).

Sin embargo, los efectos de la crisis financiera internacional sobre el hambre en el mundo hicieron más evidente la fragilidad de estas soluciones. Las cifras del hambre en el mundo alcanzaron los 963 millones (BM, 2008) mientras, a nivel global, se producen suficientes alimentos para satisfacer las necesidades alimentarias de la población mundial. El movimiento de soberanía alimentaria se reafirmó en que el hambre no estaba siendo causada por una escasez de alimento, sino por la falta de acceso a los alimentos disponibles por parte de grandes segmentos de la población del mundo, entre otras razones a causa de la pobreza y la desigualdad (FSM, 2002). Las ONG y OSC que defienden el planteamiento de la soberanía alimentaria consideran que el hambre es la consecuencia de “un exceso de voluntad política para promover acciones que agravan la inseguridad alimentaria”. Se ha acelerado el ritmo de concentración del mercado agrícola internacional en unas pocas ETNA, acentuándose simultáneamente la dependencia e inseguridad alimentaria en la mayoría de las comunidades rurales (Garcés, 2003).

#### *4.3.2.3 Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional*

El ámbito nacional resulta muy relevante para el movimiento de soberanía alimentaria. Las políticas que desde el ámbito internacional perseguían reducir el hambre en el

mundo a través de la liberalización del comercio, aumentando el volumen de los intercambios y estimulando el crecimiento económico, modernizar las economías y reducir la pobreza y el hambre en el mundo, han incrementado las ventas y las ganancias de los poderes económicos de los países más industrializados mientras veían como la deuda de los países más empobrecidos se elevaba. Como se ha visto, el mercado agrícola internacional se concentra en unas pocas empresas transnacionales, acentuando las consecuencias de dependencia e inseguridad alimentaria en la mayoría de las comunidades rurales, tal y como indica el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Población en inseguridad alimentaria (2005)

<b>Tipo de hogar</b>	<b>Porcentaje de población en situación de inseguridad alimentaria</b>
\$ Hogares rurales productores de alimentos en áreas altamente vulnerables y remotas	50%
\$ Hogares rurales no-agrícolas	22%
\$ Hogares urbanos pobres	20%
\$ Hogares que dependen del pastoreo, la pesca y los bosques	8%
Otros grupos no diferenciados por tipo de hogar:	
\$ Mujeres gestantes o lactando y sus bebés, niños en edad preescolar, enfermos crónicos o inválidos	700 millones
\$ Víctimas de eventos extremos	60 millones
\$ Personas en situación de inseguridad alimentaria por VIH	150 millones

Fuente: PNUD, 2005

Como se puede ver en este cuadro, un 80 por ciento de la población que padece hambre vive en las áreas rurales, es decir está físicamente más cerca de la agricultura. Se trata de población campesina que habita en áreas marginales o que depende de la recolección y explotación directa de los recursos naturales, o bien de trabajadores asalariados, cuyo empleo es temporal y depende en gran medida de la producción agrícola, pesquera o el pastoreo. La desigualdad en el acceso a la tierra, el agua, las semillas, la investigación, la extensión y capacitación, el financiamiento rural para la pequeña producción agrícola, silvícola, pesquera y para la utilización sostenible de los recursos naturales es el resultado de que las políticas de los gobiernos favorecen la agricultura industrial y la pesca comercial, en detrimento del apoyo al mantenimiento y mejora de los medios de vida a nivel de familias y comunidades rurales. Esta situación da lugar a que los pequeños agricultores abandonen sus tierras hacia áreas marginales y migren a los suburbios de las ciudades (PNUD, 2005). Para evitarlo, las políticas nacionales deberían estar dirigidas a combatir las causas estructurales que generan el problema del hambre teniendo en cuenta las necesidades e intereses de las poblaciones a nivel local.

Si bien los acuerdos internacionales en la materia no se han concretado en acciones globales, numerosos países han decidido seguir las recomendaciones emanadas de los distintos acuerdos recogidos en las cumbres sobre alimentación lideradas fundamentalmente por la FAO desde los años cincuenta y apostar por acciones individuales destinadas en combatir el hambre como parte de su política pública. Tal es el caso de algunos países que contemplan la soberanía alimentaria dentro de sus ordenamientos jurídicos. Como aceptación general del término, Nicaragua, Méjico, Costa Rica y Malí son países en los que sus leyes o propuestas de Ley ya contemplan la soberanía alimentaria. Específicamente y de manera más directa, países como Brasil<sup>93</sup>, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Según McMichael (2015), al menos dos docenas de países han adoptado el derecho a la alimentación y seis han incorporado el concepto de soberanía alimentaria en el orden constitucional, incluyendo tres en América Latina ( el eje bolivariano: Bolivia, Ecuador y Venezuela). Sin embargo, investigaciones posteriores concluyen que solo Venezuela incorporó políticas públicas y cambios institucionales que promovían el control local sobre la alimentación (McKay *et al*, 2014) quedando la soberanía alimentaria en Ecuador (Constitución, 2008) y Bolivia (Constitución, 2009) tan solo en el nivel retórico y sin mayor relevancia en Venezuela (Constitución, 2007).

#### 4.3.2.4 Actores que promueven la soberanía alimentaria: El Foro Social Mundial

En la Cumbre de la Tierra (ONU, 1992) se aprobó el Convenio sobre Diversidad Biológica que excluía expresamente el control sobre los materiales biológicos recogidos antes de su entrada en vigor a finales de 1993. Las plantas, animales y hongos recogidos con anterioridad pertenecen al país en que se encontraran en el momento en que el Convenio se convirtió en ley, sin que importara de dónde procedían originalmente. Del banco de semillas disponible para la investigación científica y comercial, dos tercios del destinado a cultivos y más del 85 por ciento del material animal y microbiano se guarda en bancos del Norte, aunque casi todo tiene su origen en el Sur (Grain, 2008). Prácticamente toda la diversidad a la que se le atribuye valor financiero se encuentra

---

<sup>93</sup> En Brasil alcanzó especial relevancia en 2001 el Proyecto Hambre Cero. Una estrategia gubernamental de política de seguridad alimentaria promovida por el presidente Lula en el Instituto Ciudadanía del Brasil. Una orientación crucial a partir de la cual dirigir las políticas económicas y sociales del país, donde se integraron políticas estructurales y de emergencia en la lucha contra el hambre y la pobreza (políticas específicas para la agricultura familiar), elaborándose a su vez, una legislación básica para la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (Graziano *et al.*, 2012).

fuera del campo de aplicación del Convenio (ONU, 1992). Para las empresas de biotecnología, establecidas principalmente en el Norte pero que buscan y obtienen semillas del Sur, los beneficios comerciales de ese acuerdo para el Norte fueron incalculables. Como las empresas privadas se introdujeron en los mercados de semillas del Sur, los agricultores se arriesgaron a tener que pagar todos los años por el producto final de una investigación que les llevó cientos de años y ya les pertenecía. El negocio es un completo “cleptomopolio”, ya que transforma las semillas que da gratuitamente el Sur en monopolios de patentes para el Norte (Grain, 2008).

Por tanto, el sistema creado por el consorcio de centros de investigación para aumentar la seguridad alimentaria (CGIAR), protegiendo la producción de alimentos y a los agricultores pobres del Sur, proporcionó enormes beneficios al Norte. Treinta años después del comienzo de la Revolución Verde, el CGIAR inició en 1990, un “proceso de renovación” para promover una agricultura que garantizara la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. Sin embargo, el CGIAR sigue, tras la crisis de 2007, sin considerar las dimensiones sociales, económicas, culturales, políticas e interpersonales de la alimentación y la agricultura y atribuye la destrucción del medioambiente y el hambre en el mundo solo al crecimiento demográfico. Igual que antes de la crisis de 1973, la única solución que aporta esta institución para acabar con el hambre es la de aumentar la producción mediante métodos intensivos e industrializados de cultivo, ahora con la ayuda de la ingeniería genética<sup>94</sup>.

Como respuesta, el concepto de soberanía alimentaria avanza y representa a un mayor número de ONG y OSC. Para muchas de estas organizaciones, fundamentalmente vinculadas al movimiento vinculado a la Vía Campesina, la soberanía alimentaria es el marco central de política desde el cual se deben movilizar propuestas alternativas. Otras

---

<sup>94</sup> Según la Comisión de Asesoramiento Técnico del CGIAR, los sistemas que no emplean insumos externos no son sostenibles al no tener capacidad para alimentar una población creciente. Al ser esta la hipótesis de partida, sostiene que estos sistemas “terminan por agotar las reservas de nutrientes del suelo, reducen la cubierta vegetal y dejan el suelo expuesto a la degradación”. El CGIAR recomienda transitar hacia sistemas de producción abiertos a los insumos externos y a la producción que deje excedentes (valorados por el mercado). Sin embargo, la preocupación por la sostenibilidad no parte de que los sistemas tradicionales de cultivo hayan “fracasado”, sino que la Revolución Verde está destruyendo la agricultura en tanto que agota la diversidad genética de las tierras agrícolas, degrada los suelos, suprime establecimientos agrícolas, expulsa a los agricultores de sus campos y contamina el agua en solo medio siglo. Paradójicamente, ahora los investigadores del sector formal están redescubriendo los métodos “tradicionales” como la rotación de cultivos, la lucha biológica contra las plagas y las estrategias de manejo del suelo, para mejorar la sostenibilidad de la agricultura “moderna” (CIGAR, 2017).

organizaciones campesinas, sociales, ONG de Desarrollo y organizaciones de derechos humanos no necesariamente apoyan este enfoque en toda su dimensión, al no estar de acuerdo con algunos elementos, pero apoyan parcialmente algunas de las propuestas.

En este sentido, la reforma del CSA<sup>95</sup> hacia una mayor participación de la sociedad civil en esta instancia de decisión de la gobernanza del sistema agroalimentario a nivel mundial, supone la presencia de organizaciones afines a la soberanía alimentaria (Action Aid, Oxfam, LVC, IPC...) y la apertura de este Comité a otras organizaciones de la ONU relacionadas con la agricultura y la alimentación. Esto brinda un mayor reconocimiento por parte de los países y organizaciones a nivel local e internacional, que empiezan a considerar sus postulados. Principalmente LVC, que al representar un movimiento internacional, reúne a millones de campesinos, agricultores pequeños y medianos, sin tierra, jóvenes y mujeres rurales, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo, es todo un referente en la materia. No solamente solidarizándose con cuestiones relacionadas con la alimentación, también con cualquier otra causa en la que una economía más social pudiera centrarse en las personas y al medio ambiente. Este movimiento coordina 164 organizaciones locales y nacionales en 73 países de África, Asia, Europa y América. En total representa a unos 200 millones de agricultores. Su principal propuesta política es una Soberanía Alimentaria que promueva el derecho de los pueblos a definir sus políticas agropecuarias y de producir alimentos a nivel local, colocando la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica de los pueblos (LVC, 2016).

Una de las iniciativas a nivel nacional más importantes la protagoniza el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutrición creado en 1998, con más de 100 OSC, y que fue un factor esencial para la promoción de la política “Hambre Cero” implementada por el presidente Lula da Silva durante su mandato. A nivel global, la “Food First Information and Action Network” (FIAN) creada en 1986, es la primera organización internacional de derechos humanos que lucha por la realización del derecho a una alimentación

---

<sup>95</sup> En la sesión 34 del CSA (14-17 de octubre de 2008) y en respuesta a la evaluación de la FAO, los Estados Miembros de la FAO decidieron que se debía iniciar un proceso de reforma y fortalecimiento del Comité con el fin de renovar y reforzar la gobernanza del sistema alimentario global. Este proceso de reforma debía contar con la participación de todos los actores involucrados en la seguridad alimentaria a nivel global, regional y nacional.

adecuada tal y como prevé la Declaración Universal de Derechos Humanos y cuenta con miembros y secciones en 60 países en África, América, Asia y Europa (FIAN, 2016).

Vinculado directamente con LVC, el FSM surge en 2001 en Porto Alegre como un encuentro que congregó a más de 12.000 asistentes y que fue organizado por la Asociación Internacional para la Tasación de las Transacciones Financieras para la Ayuda al Ciudadano (ATTAC) y el Partido de los Trabajadores de Brasil (PT). Los tres primeros encuentros anuales fueron en Porto Alegre pero el cuarto ya fue en Mumbai (2004) y organizado por miembros de distintos movimientos<sup>96</sup> unidos en una red cuyo objetivo es potenciar una globalización diferente para organizar campañas mundiales, compartir y refinar las estrategias, y para que los diferentes integrantes se informen unos a otros de los nuevos movimientos existentes. Se organiza en torno a ejes temáticos en paralelo a cumbres multilaterales y actualmente supone uno de los pilares fundamentales para defender los postulados de la soberanía alimentaria, un movimiento que sincretiza con las críticas de la globalización del sistema mundial de alimentos y por tanto su principal institucionalización: la seguridad alimentaria (solo como acceso y disponibilidad).

#### *4.4 Conclusiones del capítulo*

En este capítulo se han analizado los diferentes elementos que definen el fenómeno del hambre y la transformación del sistema agroalimentario hasta la actualidad. Se han abordado los factores socio-históricos que condicionan el actual comportamiento del sistema mundial agroalimentario y en concreto las lógicas securitarias que integran tanto la seguridad alimentaria como la soberanía alimentaria como estrategias políticas y técnicas, que tanto en el plano internacional como nacional, desarrollan los distintos actores. En ambos casos se destacan las iniciativas de contrarrestar los límites y excesos que produce el sistema sobre los colectivos más vulnerables, así como su avance en la

---

<sup>96</sup> Se trata de una red de diversos movimientos que se coordinan y organizan de forma horizontal y descentralizada. Esto da lugar a que no existan portavoces ni manifiestos finales, si bien los colectivos que forman el movimiento pueden tenerlos. El denominador común de los grupos involucrados se basa en la oposición a las políticas imperantes. Sin embargo, se intenta con éxito que los diversos grupos adopten las causas de los demás, logrando así propuestas en positivo y una mayor sensación de unidad, creando redes sociales que no se rompen necesariamente tras una contracumbre o un Foro Social. En los últimos años se ha impulsado la construcción de alternativas de base a la estructura social imperante, si bien arguyen los activistas, la visibilidad se ha concentrado en acciones de desobediencia civil, acciones directas no violentas y enfrentamientos con la policía (Rovira, 2017).

participación institucional. Estas diferencias y similitudes pueden verse en el siguiente cuadro.

CUADRO 8. Seguridad alimentaria versus soberanía alimentaria

Tema	Modelo Dominante	Modelo Soberanía Alimentaria
Comercio	Libre comercio para todo.	Alimentos y agricultura fuera de los acuerdos comerciales.
Prioridad productiva	Agroexportaciones.	Alimentos para mercados locales.
Precios de los cultivos	“Lo que el mercado dicte” (dejar intactos los mecanismos que imponen precios bajos).	Precios justos que cubren los costos de producción y permiten a los agricultores una vida digna.
Acceso a los mercados	Acceso a los mercados externos.	Acceso a los mercados locales; y fin del desplazamiento de los agricultores de sus propios mercados debido a la industria agropecuaria.
Subsidios	Mientras se trata de prohibirlos en el Tercer Mundo, muchos subsidios están permitidos en los Estados Unidos y Europa – pero se pagan solo a los agricultores mas grandes.	Los subsidios que no perjudican a otros países (vía dumping) son aceptables; p.ej. garantizar que los subsidios sean sólo para agricultores familiares, para la comercialización directa, el apoyo de los precios y/o ingresos, la conservación del suelo, la conversión a agricultura sostenible, la investigación, etc.
Alimentos	Principalmente una mercancía; en la práctica esto significa alimentos procesados, contaminados, llenos de grasas, azúcar, jarabe alta-fructosa de maíz, y con gran cantidad de residuos tóxicos.	Un derecho humano: específicamente deberían ser saludables, nutritivos, asequibles, culturalmente apropiados y producidos localmente.
Producir	Una opción para los mas eficientes.	Un derecho de los pueblos rurales.
Hambre	Debido a la baja productividad.	Un problema de acceso y distribución; debido a la pobreza y a la desigualdad.
Seguridad alimentaria	Se logra importando alimentos desde donde son más baratos.	Es mayor cuando la producción de alimentos está en manos de los pobres mismos, y cuando los alimentos se producen localmente.
Control sobre los recursos productivos (tierras, agua, bosques)	Privatizado.	Local; controlado por la comunidad.
Acceso a la tierra	A través de los mercados.	A través de una reforma agraria genuina; sin acceso a la tierra, lo demás carece de sentido.
Semillas	Una mercancía patentable.	Una herencia común de la los pueblos, al servicio de la humanidad; “no a los patentes sobre la vida.”
Crédito e inversiones rurales	Del sector privado.	Del sector público, dirigidos a la agricultura familiar.
Dumping	No es un problema.	Debe prohibirse.
Monopolio	No es un problema.	La raíz de la mayor parte de los problemas: los monopolios deben ser prohibidos.
Sobre-producción	No hay tal cosa, por definición.	Conduce a una baja de los precios y lleva a los agricultores hacia la pobreza; se necesitan políticas de manejo de la oferta en los EEUU y la Unión Europea.
Organismos Genéticamente Modificados (OGMs)	La onda del futuro.	Peligrosos para la salud y el medio ambiente; una tecnología innecesaria; deben ser prohibidos.
Tecnología agropecuaria	Industrial, monocultivo, requiere muchos agrotóxicos; usa OGMs.	Métodos agroecológicos y sustentables, no usa OGMs.
Agricultores	Anacronismos; el ineficiente desaparecerá.	Guardianes de la biodiversidad de los cultivos, administradores de los recursos naturales productivos; depositarios del conocimiento; el mercado interno y la base para un desarrollo amplio e incluyente.
Consumidores urbanos	Trabajadores a quienes les pagan tan poco como se pueda.	Deben recibir salarios justos y dignos.
Otro mundo (opciones)	No es posible/no es de interés	Posible y ampliamente demostrado (ver lista de referencias abajo)

Fuente: Roset, 1994





### **TERCERA PARTE**

## **ESTRUCTURA INTERNACIONAL Y DINÁMICAS DE CAMBIO EN DOS CRISIS ALIMENTARIAS**

### **Capítulo 5. La crisis alimentaria de 1973.**

#### 5.1 Bloque Histórico 1945-73.

5.1.1 Las capacidades materiales en el sistema mundial de alimentos .

5.1.2 Las ideas en el sistema mundial de alimentos.

5.1.3 Las instituciones en el sistema mundial de alimentos.

#### 5.2 Fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial de la alimentación.

5.2.1 Fuerzas sociales.

5.2.2 Formas de Estado.

5.2.3 Orden Mundial.

#### 5.3 Fuentes de cambio en la crisis de 1973.

#### 5.4 Conclusiones del capítulo.

El presente capítulo es el primero de dos dedicados a estudiar el sistema mundial de alimentos en el marco de dos periodos de crisis alimentaria. Tanto en la crisis de 1973 como en la de 2007 se produjo una falta grave de acceso a los alimentos para satisfacer las necesidades de las personas. Por lo tanto, ambos periodos representan la situación contraria a la condición de seguridad alimentaria, es decir, que se caracterizan precisamente por la ausencia brusca de disponibilidad de alimentos, afectando a un número elevado de personas en un corto plazo. Si bien no es necesario hablar de crisis alimentaria para hablar de hambre, sí lo es cuando el hambre afecta a quienes habitualmente tienen acceso suficiente y adecuado a los alimentos. Por esa razón, las dos crisis se ajustan a dos periodos de inseguridad alimentaria<sup>97</sup> y su comparación debería permitir analizar las estructuras del sistema internacional en que se producen y qué factores inciden y cómo lo hacen.

A través del estudio socio-histórico de ambas crisis se analiza la relación existente entre globalización y la inseguridad en el sistema mundial alimentario, objeto de esta tesis y principal punto de partida de la hipótesis de trabajo. En ella el fenómeno de globalización se considera impulsor de un proceso de transnacionalización de las relaciones internacionales que ha debilitado la capacidad del Estado sobre la alimentación, trasladando su control hacia otros actores internacionales e impactando

---

<sup>97</sup> La revisión de los informes sobre “El estado mundial de la agricultura y la alimentación” realizados por la FAO desde 1947 revela los altos índices de la inseguridad alimentaria (el incremento de hambrientos y de los precios de los alimentos básicos) en los años previos a 1973 y 2007.

sobre el sistema productivo. Este cambio afecta a la alimentación, que al igual que otros bienes de consumo se rige por la lógica de mercado y del sistema financiero, alejando el alimento de su función principal y necesaria para garantizar la vida. De ahí que el eje central de la tesis sea la relación entre el fenómeno de globalización y el sistema alimentario.

Se analiza, por tanto, la evolución del sistema alimentario mundial y su relación con el hambre y malnutrición. Debido a la importancia que tiene el proceso de globalización en dicha explicación, éste se aborda desde una perspectiva crítica. Desde la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis alimentaria de 2007, han sido varios los cambios que han ido impactando sobre el sistema alimentario mundial. Como caso de estudio que permite un análisis detallado de dichos procesos, esta investigación se centra en la crisis provocada por la subida de precios de los alimentos de 2007, tomando la crisis de 1973 como modelo de contraste. Siguiendo el MEH, donde las capacidades materiales, las ideas y las instituciones permiten explicar las distintas configuraciones de las fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial, se pretende caracterizar los bloques históricos que desembocaron en ambas crisis. Para ello, se establecen dos marcos temporales. En el caso de la crisis de 1973, comprende el periodo entre la Segunda Guerra Mundial y 1973. Para la crisis de 2007 se analiza la evolución del sistema mundial de alimentos desde 1974.

### *5.1 Bloque Histórico 1945-73*

El método de las Estructuras Históricas permite un minucioso análisis del funcionamiento de las instituciones internacionales vinculadas a la alimentación y el comportamiento de los distintos actores. En un primer plano, se considera su relación con la producción de alimentos, su comportamiento en el mercado e influencia sobre el sistema mundial alimentario. En un segundo plano, se analiza su capacidad (el marco jurídico institucional desarrollado y la cohesión política), su presencia (la reputación y expectativas que genera a terceros) y su oportunidad (en el contexto internacional para construir o facilitar la actuación de ciertos actores). Del mismo modo, se observan en ellos las resistencias materiales (redistribución del poder) e ideológicas (el rechazo de terceros a un modelo y valores inspiradores de normas e instituciones con vocación universal). Todo ello en el periodo previo a la crisis alimentaria de 1973.

La crisis de 1973 se desencadenó por una inesperada escasez de trigo que elevó su precio hasta causar pánico en los mercados internacionales. El sistema de producción “fordista”, que había empujado la lógica de la economía mundial (Lipietz, 1987; Cox, 1994, Sanahuja, 2008), fallaba. En 1972, la producción mundial de cereales disminuyó en 41 millones de toneladas, pérdida que se distribuyó a partes iguales entre las regiones desarrolladas y en desarrollo. Aunque la producción mundial de alimentos se recuperó en 1973 (la producción de cereales creció 100 millones de toneladas), esta recuperación no fue suficiente para impedir el agotamiento de las existencias de cereales en países exportadores principales como EEUU, ni pudo detener la constante subida de los precios de los alimentos (Pomeranz, 2000; UNCTAD, 1985). En 1974, el descenso de la producción fue de 30 millones de toneladas, provocando el agotamiento de las existencias<sup>98</sup>. Los precios de consumo de los alimentos subieron en todas las regiones del mundo, afectando de manera más significativa a los más pobres y a los colectivos vulnerables de la población.

La crisis de 1973 cambió los procesos de producción, distribución y consumo alimentario, que empezaron a integrarse por encima de las fronteras estatales. Las corporaciones del sector cambiaron sus formas de gestión, pasando de tener solo acceso a los recursos, a tenerlo también a los mercados a escala mundial. No se trató solo una extensión cuantitativa de las relaciones mercantiles, sino de un cambio cualitativo en los modos de organización condicionado por el capital financiero (Marsden y Wathmore, 1994; Burch y Lawrence, 2009). Las ETNA comenzaron a funcionar con criterios de racionalización buscando la creación de valor financiero, una lógica que elimina las restricciones para la localización, el aprovisionamiento, la producción, la distribución y el consumo agroalimentario. Se reestructuró, por tanto, el sistema agroalimentario, que pasó a participar de los principios del “orden de acumulación flexible” (Harvey, 1989). De esta forma, los negocios relacionados con el aprovisionamiento alimentario se orientaron, organizativamente, hacia complejas estructuras o redes globales asociadas a una cadena alimentaria crecientemente fragmentada en actividades, establecimientos y procesos diferenciados.

---

<sup>98</sup> Las existencias mundiales de trigo disminuyeron de 50 millones de toneladas en 1971 a 27 millones en 1973, el nivel más bajo de los últimos 20 años. El arroz también escaseó debido a la caída de la producción en los grandes países productores de Asia (FAO, 2000).

A continuación, el MEH permite un análisis pormenorizado del bloque histórico que precede a la crisis. En los años treinta, la crisis de 1929 constató la existencia paradójica de un exceso de suministros alimentarios en algunas partes del mundo mientras que en otras coincidían situaciones de aguda escasez. Al mismo tiempo, la producción de alimentos en países con excedentes corría el riesgo de superar la capacidad de importación de los países con déficit de alimentos (muchos de los cuales sufrían una fuerte escasez de divisas) y se temía que el excedente de capacidad de los grandes productores y exportadores pudiera adquirir carácter estructural.

En 1945, esta situación se articula ante el imperativo de combatir el hambre en el periodo de posguerra. Por un lado, emergía la preocupación acerca de la incapacidad de Europa para alimentarse y la amenaza que esta situación significaba para la reconstrucción de la paz. Por otro, se iniciaba un proceso de descolonización de países que podría generar graves conflictos si no se garantizaba su abastecimiento (Hobsbawm, 1994). Ambas situaciones favorecían las expectativas que EEUU tenía de que Europa y otros países absorbieran los excedentes de su producción agrícola<sup>99</sup>. En EEUU, donde se forzó la producción para poder atender la demanda interior, notablemente aumentada, y la de sus aliados de ultramar, la agricultura pasó por un periodo de progreso técnico, de expansión y de prosperidad sin precedentes. La producción anual aumentó en más del 30 por ciento sobre el promedio de antes de la guerra y superó casi en una quinta parte el crecimiento demográfico (FAO, 1955). Pese a que ciertos economistas, observando el nivel nutricional tan bajo de la población, aconsejaron reducir la oferta, las instituciones internacionales apoyaron el aumento de la producción incluso en algunos países industrializados (FAO, 2000:108). Una convicción que respondía a la constatación de que “el crecimiento económico y la productividad en constante aumento eran la base para moderar y controlar el conflicto y por lo tanto, la manera de mantener la paz tras la Segunda Guerra Mundial” (Hull<sup>100</sup>, citado por Cox, 1981).

---

<sup>99</sup> La producción agrícola de Norteamérica durante los años de la guerra aumentó un tercio en comparación con los niveles de antes de la guerra, y las exportaciones netas de cereales subieron de aproximadamente 5 millones de toneladas en 1938 a un promedio anual de 17,5 millones de toneladas en 1946-1948. Las importaciones netas anuales de cereales en Europa subieron de 9,5 millones a 14 millones de toneladas durante el mismo periodo (FAO, 2000).

<sup>100</sup> Cordell Hull (1871-1955) fue el Secretario de Estado estadounidense con más años de servicio, ocupando el cargo durante 11 años (1933-1944) en la administración del presidente Franklin Delano Roosevelt durante la mayor parte de la Segunda Guerra Mundial. Hull recibió el Premio Nobel de la Paz en 1945 por su papel en el establecimiento de la ONU.

Todo ello contribuyó a que durante la segunda mitad del siglo XX aumentara significativamente la producción agrícola en los principales países productores, tanto en valor como en proporción con el total mundial, junto con la producción per cápita y los rendimientos de los cultivos (FAO, 1950). En este bloque histórico (1945-73) se registró una expansión especialmente vigorosa de la producción de cereales<sup>101</sup>, que casi se triplicó. El valor de la producción de carne se triplicó y el de leche se duplicó, ambos bajo el impulso de un enorme aumento de los cereales cultivados para pienso (FAO, 1961). Pero a pesar de que la agricultura era considerada como un fuente activa de desarrollo y los agricultores agentes económicos con capacidad de aumentar su productividad, el paradigma ortodoxo de desarrollo era la industrialización.

Desde los años 50 se observaba una discriminación directa contra la agricultura en las políticas aplicadas en la comercialización de los productos agrícolas. En ellas, se daban grandes distorsiones entre los precios recibidos por los agricultores y los precios en frontera de los productos exportables (UNCTAD, 1965). Igualmente se tendía a reducir los precios de los productos exportables y de los sustitutos de las importaciones así como de las políticas que protegían a la industria y favorecían la sustitución de las importaciones industriales (CEPAL, 1975). Este sesgo industrial se basaba en la tesis de que para desarrollar una economía esta tiene que crecer rápidamente y, para ello, hay que industrializarla intensivamente.

Se consideraba también que la industrialización era el factor básico para un crecimiento efectivo del poder adquisitivo de la producción agrícola (FAO, 1954). Aún así, como la industrialización daba paso a un proceso de migración hacia las zonas urbanas, era necesario mantener bajos los precios de los alimentos con el fin de mitigar los desajustes sociales en las ciudades. Las subvenciones a insumos agrícolas como los fertilizantes, la maquinaria y el crédito en condiciones favorables tenían como objetivo compensar a la agricultura (FAO, 1958). Durante las décadas de 1950 y 1960, los precios internacionales de los alimentos y los productos no alimenticios se mantuvieron

---

<sup>101</sup> Los cereales (trigo, maíz y arroz) son los alimentos de referencia desde que se impulsaron sus cultivos en la Revolución Verde. Con ella se buscaba un incremento de su producción en la que sin embargo no se daba suficiente relevancia a la calidad. Se desarrollaron las variedades de cereales que se cultivan en la actualidad, las cuales tienen un alto contenido en carbohidratos y una baja calidad nutricional, y que además desplazaron a los cultivos de legumbres (Sands *et al.*, 2009).

relativamente estables y sólo se rezagaron ligeramente con respecto a los de los productos manufacturados (FAO, 1967). Estas medidas contribuyeron a beneficiar a las grandes explotaciones comerciales más que a la agricultura campesina en pequeña escala. Las políticas de alimentos baratos en favor de los consumidores urbanos penalizaron fuertemente al sector agrícola (UNCTAD, 1970). Dichas políticas perduraron en muchos países hasta los años ochenta, cuando desaparecieron como consecuencia del proceso de ajuste estructural (FMI, 1990).

Se trataba, por tanto, de un periodo en el que los Estados debían conciliar las presiones sociales nacionales con los requisitos de una economía mundial que encajaba sobradamente con el nivel de institucionalización de la hegemonía norteamericana de posguerra. Las instituciones de BW o los Estados vinculados a ellas facilitaban ayuda a los países económicamente débiles en nombre del sistema. Se trataba de una maquinaria de vigilancia que supervisaba la aplicación de las normas del sistema y una asistencia financiera condicionada a la evidencia razonable de que se intentaban cumplir las normas (Hobsbawm, 1994). Los alimentos se internacionalizaban a la par que el sistema institucionalizaba su producción y comercialización a través de la obligación de internacionalizar las presiones externas sobre las políticas nacionales alimentarias.

Los aliados occidentales, y posteriormente de todos los países capitalistas industrializados, se sumaron a esta maquinaria de vigilancia para la armonización de las políticas nacionales. Los planes de reconstrucción de los países de Europa occidental (la condición estadounidense para los fondos de ayuda del Plan Marshall<sup>102</sup>), unidos a los programas de defensa de la OTAN y la revisión mutua de políticas nacionales a través de la OCDE, obligaban a reconocer las distintas consecuencias de las políticas nacionales sobre el sistema. Tanto la asimilación de los excedentes agrícolas norteamericanos a través de los programas de ayuda alimentaria como los programas de ajuste estructural del FMI se percibían como respuesta a las necesidades del sistema como un todo y no a la voluntad de los países dominantes.

---

<sup>102</sup> El Programa de Reconstrucción Europeo, también conocido como Plan Marshall, fue un plan de ayuda hacia los países europeos ante la penuria europea y la imposibilidad financiera de comprar productos norteamericanos una vez terminada la Segunda Guerra Mundial. Salvo Moscú, que declinó el ofrecimiento y obligó a sus países satélites a hacer lo mismo alegando que el plan era un instrumento del imperialismo y la hegemonía americana, los países aliados recibieron una ayuda de 13.000 millones de dólares entre 1947 y 1952. Se le atribuye un papel esencial para la recuperación económica y el asentamiento de los regímenes democráticos en Europa Occidental, al mismo tiempo que una fuerte influencia política norteamericana sobre todos los países que lo recibieron (Hobsbawm, 1994).

Al final de la Segunda Guerra Mundial, la estructura de poder era jerárquica y las unidades de interacción eran las naciones-Estados. Según avanzaban las maquinarias de vigilancia y de armonización de las políticas agrícolas nacionales, se desarrollaba una estructura preocupada sobre todo por mantener el consenso a través de la negociación, y en la cual las unidades de negociación eran fragmentos de Estados (Cox, 1981). Cuando las normas básicas de comportamiento económico internacional no brindaban respuestas suficientes al déficit alimentario que trajo la década de los setenta se priorizó reforzar, entre otros ajustes, las políticas económicas nacionales.

La Revolución Verde<sup>103</sup> es una iniciativa que vertebró la crisis de 1973 y que se impuso ante la diferente situación de producción de alimentos entre los países industrializados y los países en desarrollo. El aumento de la productividad agrícola en Asia entre 1963 y 1968 se debió al incremento de los recursos para el desarrollo de las mejoras tecnológicas de riego, la mayor utilización de fertilizantes (el consumo de los países en desarrollo creció a un ritmo sin precedentes durante este decenio) así como el uso de las semillas mejoradas (FAO, 1968). En esta región del mundo se consiguieron nuevas variedades y mayores rendimientos de los cultivos de cereales. En la década de los ochenta, EEUU incrementó la productividad agrícola con el fin de aumentar la oferta alimentaria. Esta iniciativa se replicó en numerosos países. La siembra de variedades mejoradas de grano, forzando el monocultivo y utilizando cuantiosa agua, fertilizantes y plaguicidas, provocó un deterioro acelerado de vida en el suelo de los campos de cultivos. Un gran número de países en desarrollo se endeudaron hasta el punto de tener que cambiar la composición productiva y comercial de sus productos agrícolas originales para cumplir con el crédito contraído. Para ello, el FMI y el BM no solo condicionaron un cambio respecto a los cultivos tradicionales, también supuso aceptar un excesivo coste y dependencia de las semillas “mejoradas” que se unía al uso obligado de fertilizantes, una mayor utilización de agua para los cultivos, agroquímicos y la necesidad de tecnología complementaria. Todo ello significó en estos países un debilitamiento de la capacidad productiva y, por tanto, de su seguridad alimentaria (Bowler e Ilbery, 1996).

---

<sup>103</sup> La Revolución Verde fue un proceso de cambio tecnológico en la agricultura. Impulsada desde EEUU y con ayuda de organizaciones agrícolas internacionales, cambió casi totalmente el proceso de producción y venta de los productos agrícolas en aras de aumentar la productividad de las variedades de los productos más básicos de grano (trigo, maíz y arroz), (Borlaug y Dowsell, 2001).



### *5.1.1 Las capacidades materiales en el sistema mundial de alimentos*

En este apartado se detallan las relaciones sociales de la producción alimentaria así como el poder social acumulado que determina la naturaleza de la producción, identificando potencialidades tanto productivas como destructivas del sistema productivo alimentario en el bloque histórico de 1943-73.

Según el poder social acumulado, el modelo de producción en este periodo viene determinado por unas capacidades materiales que consideran primero las características de la oferta alimentaria. Es decir, responde a un flujo de las mercancías e información que discurren en el mismo sentido que la cadena productiva. Esto no solo lleva a una saturación y grado de segmentación del consumo alimentario determinado por el Estado, también a un modelo de distribución sin mucha difusión de innovaciones en tecnologías de la información; alta competencia en los mercados interiores e internacionales, con escasa relevancia de las estrategias competitivas de las empresas y la oferta de productos alimentarios (Sanz, 2000). En este sentido, la autoridad del proceso se reparte entre productores, intermediarios en la producción alimentaria y el Estado, que controla los medios de producción y fija el modelo. Es el Estado, por tanto, quien fija el crecimiento de la producción y del comercio alimentario en función de una oferta que considera aspectos de nutrición y de rentabilidad al mismo tiempo, aunque no a través de los mismos actores ni con la misma prioridad.

En relación a la elaboración y consumo de los alimentos, las capacidades materiales descritas por el sistema productivo están vinculadas a la agricultura y al sistema industrial con un alto compromiso con la biocultura y por tanto con alimentos muy poco procesados. La profundización de la división del trabajo es muy fragmentada, descentralizada y flexible en cuanto a las funciones dentro del sistema. Una lógica productiva con relaciones sociales centradas en agricultores y consumidores que producen en función de la oferta y operan en una cadena de comercialización corta donde el producto agrario es un bien de consumo final. En este sentido, el modelo de organización del sistema productivo en el periodo previo a la crisis de 1973, permitía que los medios de producción estuvieran dominados por los agricultores, contadas

empresas alimentarias y el Estado (atomizado, familiar). Este último elaboraba las políticas para la producción y adquisición de los alimentos.

El acceso de la población a los alimentos dependía de la centralización del Estado frente al acceso a recursos y mercados y su forma de organizar la producción hacia el negocio alimentario o autoconsumo. Por un lado, estaban aquellos países con sobreproducción como EEUU, Canadá, Australia, Argentina, la CEE, etc., que no solo garantizaban el alimento a su población, sino que orientaban parte de ésta hacia la exportación. Por otro, estaban aquellos países que solo podían garantizar el alimento a su población y en ocasiones orientar su modelo hacia la importación. Tanto los países de Asia como de África pasaron de tener excedentes de cereales a registrar déficit, siendo especialmente pronunciado en el caso de Asia (que pasó de aumentar en 2,2 en 1934 a caer en 3,7 millones de toneladas en 1946, registrando una caída neta de 5,9) (FAO, 1958; UNCTAD, 1964). América Latina y el Caribe, África, el Cercano Oriente y Oceanía sólo sufrieron los efectos indirectos de la guerra (con escasez de medios de producción, o pérdida de suministros de importación o mercados de exportación).

Asia, con la mitad de la población mundial y la quinta parte de la tierra del planeta, dependía de la agricultura a la par que registraba una productividad agrícola muy baja. Tras la guerra, la producción de cereales por hectárea de la tierra cultivada en India, Indonesia y China, era inferior del promedio de los países en desarrollo (FAO, 2000:109). Las estructuras agrícolas de Asia meridional presentaban una deficiente combinación de aprovechamiento extensivo de la tierra y fuerte coeficiente persona-tierra. No sólo había una baja productividad agrícola, sino que casi tres cuartas partes de la mano de obra se empleaban en la producción de una alimentación que resultaba insuficiente (OIT, 2009). La ingesta de calorías estaba en el límite de 2.000 kcal per cápita al día y los alimentos se producían en pequeñas explotaciones para el autoconsumo (FAO, 1958). Al comienzo del periodo de la posguerra, la región era importadora neta de alimentos, lo que suponía una inversión de su tradicional situación excedentaria. Desde 1958, la mitad de la tierra agrícola de China se había visto afectada por la sequía, los tifones, las inundaciones, las infestaciones de insectos u otros daños.

Sin embargo, en menos de una década, las cifras de la producción agrícola de China se duplicaron en proporción con el total mundial, cuadruplicándose su valor hasta incluso

sustituir a EEUU como principal productor mundial (UNCTAD, 1964; FAO, 1955). China duplicó también el valor per cápita de la producción agrícola, lo que representó un aumento muy superior al de todos los demás grandes productores<sup>104</sup>. Aún así, el fracaso del programa agrícola del “Gran salto hacia delante” (1958-1961) provocó, según la FAO (1960), el fallecimiento de 10 millones de como consecuencia directa del hambre, una cifra que Amartya Sen (1981) elevó a entre 23 y 30 millones de personas al contabilizar también las muertes indirectas provocadas por aquella catástrofe.

La situación de la posguerra en América Latina era diferente. Las estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones aumentaron la producción agrícola en un 20 por ciento (CEPAL, 1950). La agricultura dominaba la economía de la región y representaba una quinta parte del PIB total, dando empleo a casi la mitad de la mano de obra (OIT, 2009). Un alto nivel de empleo y el rápido crecimiento de los ingresos reales crearon una fuerte demanda de alimentos, sobre todo en las ciudades. Las tasas anuales de crecimiento demográfico a finales de los cuarenta fueron las más elevadas de todas las regiones (2,7 por ciento), y el precio de mercado per cápita aumentó entre un dos y un tres por ciento. A pesar del sesgo en contra de la agricultura de las políticas, el apoyo público directo permitió que la producción alimentaria respondiera a la demanda (CEPAL, 1950). Sin embargo, aunque la ingesta alimentaria regional ascendía a 2.400 kcal. per cápita/día en 1947, el acceso no era el mismo para todos los países. Argentina disponía de hasta 3.100 kcal., frente a países como Perú con tan solo 1.900 kcal. (FAO, 1958). Aun así, esta región continuó siendo también exportadora neta de alimentos. Una década después, Brasil se convertía en el cuarto productor agrícola mundial mientras Argentina conservaba su posición de principal productor mundial per cápita (FAO, 1960).

En África el progreso económico que surgió tras la guerra condujo a una fuerte

---

<sup>104</sup> Aunque la producción de China aumentó de forma significativa entre 1957 y 1958, esto no estuvo exento de grandes problemas. Los informes sobre la producción presentados por las comunas populares muchas veces eran exagerados, y servían como base para las peticiones gubernamentales de incrementar los contingentes de producción. La presión gubernamental sobre los campesinos para conseguir niveles cada vez mayores de producción dejó a las comunidades rurales con una parte cada vez menor de la producción para su propio consumo. El problema se agravó por la incapacidad de las industrias rurales de suministrar maquinaria, herramientas, fertilizantes y otros materiales para la agricultura así como por la escasez generalizada de mano de obra y la introducción de métodos de producción agrícola insuficientemente comprobados. Estos factores contribuyeron a una drástica reducción de la producción agrícola y dieron lugar a situaciones de escasez de alimentos (FAO, 1960).

demanda de gran número de sus productos agrícolas, lo que llevó a elevar la producción (FAO, 1960). Sin embargo, los niveles alimentarios se mantuvieron en general bajos, obligando a recurrir a la importación. La ingesta de calorías per cápita oscilaba entre 1.500 a 2.000 kcal./día en el Norte de África (bastante por debajo del nivel de antes de la guerra, sobre todo en Argelia y Marruecos), y de 2.000 a 2.300 en la mayor parte de los demás países (FAO, 1964). En África la producción de alimentos había crecido al mismo ritmo que la población, la producción pesquera se había triplicado con respecto a los niveles de antes de la guerra y los alimentos, a pesar de los casos de graves situaciones de escasez antes de las cosechas, respondían a las necesidades. África, con sólo un cinco por ciento de la población mundial y siete personas por km<sup>2</sup>, tenía zonas con una densidad de población que era demasiado elevada para el mantenimiento de la fertilidad de los suelos con el régimen de cultivos itinerantes, y su cubierta forestal estaba destruyéndose con graves consecuencias para su suelo y sus recursos hídricos (FAO, 2000:118).

El Oriente Próximo, pese a su rápida transformación económica debido al petróleo, contaba con un sistema agrícola tradicional dominado por la escasez de agua. Sólo el cuatro por ciento de la superficie terrestre se dedicaba al cultivo (FAO, 1955). Durante la guerra, la expansión de la agricultura en esta región llevó a suplantarse los cultivos comerciales por los cereales con el fin de atender la demanda de alimentos de las fuerzas aliadas. Sin embargo, los consumidores nacionales vieron reducida su ingesta per cápita de calorías, proteínas y grasa en relación con los niveles del periodo 1934-1938. La ingestión diaria media en 1947/48 fue de aproximadamente 2.050 kcal. per cápita en Turquía y de 2.390 en Egipto, mientras que antes de la guerra había sido de 2.500 en ambos países (FAO, 2000).

En general, se podía observar un panorama paradójico para los países en desarrollo. Al mismo tiempo que se daba una expansión de los mercados agrícolas, se producía una contracción en ellos. La distribución regional del comercio total y de productos agropecuarios en el mundo sufrió grandes cambios. Si bien en los primeros años sesenta los países en desarrollo aumentaron su cuota del mercado en lo que respecta al total de las exportaciones de mercancías (habiendo pasado del 20 a más del 25 por ciento del total mundial), su parte del total de las exportaciones agrícolas bajó del 40 al 27 por ciento (FAO, 1969). Todas las regiones en desarrollo, con excepción de Asia y el

Pacífico, perdieron progresivamente su cuota del mercado mundial de exportación. Asia y el Pacífico aumentaron su cuota desde mediados de los años setenta, lo que resulta tanto más notable si se tiene en cuenta que es también la región que mejor ha sabido diversificar su base de exportaciones, reduciendo la parte de la agricultura. En definitiva, tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la participación en las exportaciones agrícolas era muy dispar.

La estrategia internacional de desarrollo adoptada en el segundo decenio de la ONU (los años setenta) fijó el objetivo de un incremento anual medio del cuatro por ciento de la producción agrícola en los países en desarrollo. El incremento anual medio de la producción agropecuaria en los países en desarrollo durante 1970-76 fue del 2,5 por ciento, cifra inferior al 2,9 por ciento alcanzado en el decenio anterior, y muy inferior al objetivo del segundo decenio de la ONU, del cuatro por ciento al año. La tasa de la producción de alimentos fue poco mejor, 2,6 por ciento. La tasa media del crecimiento de la producción agrícola de los países desarrollados (2,2 por ciento en 1970-76) quedó por debajo de la de los países en desarrollo, invirtiéndose así la tendencia anterior del decenio, consistente en un aumento de la participación de los países desarrollados en la producción agrícola mundial (BM, 1972; FAO, 2000).

En cambio, la producción agrícola de EEUU aumentó un tercio en comparación con los niveles de antes de la guerra, y las exportaciones netas de cereales subieron de aproximadamente cinco millones de toneladas en 1938, a un promedio anual de 17,5 millones de toneladas en 1946-1948 (UNCTAD, 1985). Entre 1946 y 1969, su volumen de inversiones directas en el exterior pasó de 7.200 a 70.763 millones de dólares, lo que significó que en 1969 las ETN norteamericanas poseían entre un 60 y un 65 por ciento de las inversiones directas en el exterior. La preferencia por el dólar les permitía invertir en excedentes financieros en cualquier país del mundo, sin limitaciones nacionales ni de los tipos de cambio. En el periodo de 1970-6, EEUU aumentó su producción en un 2,9. Solo en Oriente Próximo la producción agrícola aumentó a un ritmo más rápido que en EEUU, siendo la única, además de las mencionadas, donde la tasa de crecimiento en este decenio fue mayor que en el decenio anterior. Con un 3,8 por ciento al año en 1970-76, el incremento de la producción alcanzó casi el objetivo del segundo decenio para el desarrollo. En las economías asiáticas de planificación central su tasa de

crecimiento del decenio equivalía a la media de todos los países en desarrollo (FAO, 1977) mientras que en África fue sólo del 1,1 por ciento.

La reducción de la producción de alimentos por persona en África hizo que aumentaran mucho las importaciones, hasta un 36 por ciento entre 1970 y 1976 (FAO, 1977), mientras que el volumen de las exportaciones agrícolas disminuía en un 9 por ciento. Esto planteó graves problemas de balanza de pagos a muchos países africanos. El valor de las importaciones agrícolas aumentó el doble que las exportaciones agrícolas durante estos siete años. Este cambio puede atribuirse a factores como la priorización de los cultivos de exportación por delante de los cultivos alimentarios que el FMI recetaba a través de su política de ajuste estructural.

Las dinámicas internas del proceso de producción también determinaron la estructura de autoridad en las relaciones sociales de la producción alimentaria. El Estado tenía la agencia desde el sector público en la toma las decisiones para fijar los precios, condiciones de venta, fuentes de abastecimiento, subvenciones y ayudas al sector, mantenimiento o ampliación de los mercados y stocks, etc.

En 1947 solo un reducido número de países aplicaba políticas agrícolas de forma sistemática. Entre ellos, EEUU era el único gran exportador de productos agropecuarios, seguido de Australia y algunos otros, sobre todo Canadá y Argentina. En estos países, la regulación interna les permitía utilizar los aranceles y los controles cuantitativos de las importaciones, así como las subvenciones a la exportación, para estabilizar los precios internos para el productor. Por su parte, Europa ya había comenzado a recuperarse de los efectos de la guerra y la seguridad alimentaria era un tema crucial<sup>105</sup>. En 1957, se firmó entre Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos, y Luxemburgo el Tratado de Roma, que dio origen a la Comunidad Económica Europea, y en apenas cinco años nacía la PAC. Un acontecimiento que supuso para EEUU y otros países exportadores de alimentos un freno a la aceleración productiva de

---

<sup>105</sup> La producción mundial, con exclusión del bloque de países comunistas, fue algo más del 25 por ciento mayor en 1954 que en 1940/47 y en 1934-38; el promedio por persona de antes de la guerra también fue algo más alto. Incluyendo los cálculos (entonces provisionales) para los países comunistas, la producción mundial fue en 1954 alrededor de un 30 por ciento mayor que en 1940/47, y cerca del 2 por ciento más alta que antes de la guerra. Las medidas encaminadas al restablecimiento de la agricultura tuvieron particular éxito en Europa Occidental, donde la recuperación fue considerablemente mas rápida que después de la Primera Guerra Mundial (FAO, 1955).

posguerra, debido a que se restringía el acceso a los mercados. Aún así, EEUU seguía manteniendo, incluso aumentando a través de los programas de ayuda alimentaria, una estrecha relación comercial con los países que acababan de conseguir la independencia (FAO, 1958).

Este modelo de producción de alimentos relacionaba el capitalismo de mercado y la intervención del Estado a través de la política agrícola. Inicialmente, esta interacción tuvo lugar en el interior de cada uno de los Estados de la CEE, pero al crearse la PAC esa integración tuvo lugar en un contexto más amplio. Bajo estos dos contextos de intervención política, la expansión de la producción de alimentos fue acordada como un objetivo estratégico que contó con la ayuda financiera al sector agrícola y la fiscalización de la importación de alimentos más baratos de los países competidores. Se creó una densa red de medidas para dar apoyo y cobertura a la política agrícola, incluyendo la regulación de los precios de garantía para los productos agrarios propios, los subsidios a la exportación, ayudas directas de los agricultores de áreas menos favorecidas, ayudas a la inversión para la modernización de la explotación, ayudas a la formación de los agricultores, etc. Con una producción en continua expansión, los agricultores respondieron positivamente a los precios de garantía, a los flujos continuos de nuevas tecnologías agrícolas que emergiesen desde el sector industrial, incluyendo agroquímicos, mecanización agraria y transformación de alimentos. Por todo ello, el término “agricultura industrializada” ha sido usado para sintetizar las características de la esta agricultura y sus usos asociados. Todo esto significó además altos costes medioambientales, con desiguales beneficios para la población, grandes costes económicos presupuestarios, así como también una creciente diferenciación entre áreas rurales desiguales (Bowler e Ilbery, 1996).

Pese a que en este periodo la industria alimentaria ya participaba en estas decisiones desde el sector privado y concentraba un poder suficiente en los mercados y ETNA<sup>106</sup>, la agencia se ejercía desde los agentes alimentarios (UNCTAD, 1973). Al mantenerse el poder de decisión repartido entre todos los eslabones de la cadena alimentaria, las

---

<sup>106</sup> El avance tecnológico y productivo de los años cincuenta en la mayoría de los sectores económicos con mayor expansión, como el sector petrolífero, la aeronáutica, telecomunicaciones, informática, química o energía atómica otorgaban a las ETN norteamericanas una ventaja importante (Tugendhat, 1973).

transferencias de rentas y de participación también guardaban la misma proporción (Trapp, 2015; Piketty, 2014), dándose un equilibrio entre nutrición y rentabilidad.

En última instancia, las consecuencias del modelo de distribución de los alimentos determinaban las relaciones sociales de la producción alimentaria. Por un lado, se trataba de un modelo de competencia perfecta (cuasiperfecta) ya que los principales agentes eran agricultores y en menor medida las ETNA y los imperativos de crecimiento y acumulación de la economía venían determinados por la economía agraria y agroalimentaria. Este modelo de competencia suponía un reparto de la cuota de mercado, del valor añadido en cada eslabón de la cadena (corta) alimentaria y un apoyo repartido a cada agente de la cadena y el tejido local (Sanz, 2000). El almacenamiento, distribución y comercialización de productos agrarios y alimentarios estaba fundamentalmente en manos del Estado, lo que favorecía un modelo de producción alimentaria compuesto por cadenas de comercialización cortas, sencillas y con integración horizontal (cada participante operaba en un eslabón de la cadena). El Estado compartía con los productores agrícolas los procesos por lo que el poder sobre ellas era descentralizado.

Analizar y desagregar las capacidades materiales de las fuerzas de producción alimentaria incluye abordar la ventaja tecnológica, fundamental para aumentar la productividad, fijar las condiciones de comercialización y consumo de los productos alimentarios. A comienzos de la década de los setenta, las tecnologías de altos rendimientos y la biotecnología en la producción se vincularon al petróleo. La Revolución Verde, impulsada desde la década de los sesenta, incrementó el uso de fertilizantes y la presión sobre los recursos naturales (agua, tierra, energía) y los recursos laborales. De nuevo, esta iniciativa de intensificar la producción agrícola cambiaría la fisonomía de la alimentación mundial.

Se intensificaron los usos alternativos de la tierra (agrocombustibles y granos para la alimentación animal), bajo el control de las ETNA. Se multiplicaron los cultivos transgénicos (maíz, soja, algodón y colza) como cultivos industriales que se dedicaron en gran medida a la alimentación del ganado de los países más enriquecidos o a la elaboración de agrocombustibles, monocultivos que limitan los espacios y recursos antes dedicados a la subsistencia o al abastecimiento alimentario local. El modelo de



monocultivos transgénicos precisó un mayor uso de agrotóxicos, añadiendo efectos nocivos sobre la fertilidad del suelo y la calidad del agua, entrañando la extinción de una parte de la vida animal y vegetal del entorno. El aumento de los plaguicidas<sup>107</sup> coincidió con una mayor conciencia los problemas de la contaminación de los alimentos y de los piensos así como con su contribución a los peligros de la salud y las pérdidas económicas. Se produjeron accidentes espectaculares y trágicos<sup>108</sup> de tal envergadura que se calcula que 71 por ciento de los brotes de enfermedades originadas en los alimentos en EEUU en 1969 fueron consecuencia de la contaminación de los alimentos por microorganismos patógenos (FAO, 1972).

Con el fin de impulsar el uso de semillas de alta calidad de variedades mejoradas, la FAO lanzó en 1953 una campaña mundial de la semilla y un programa de mejora del rendimiento agrícola de todos los insumos de los cultivos. De este modo, se potenció un mayor uso de fertilizantes, la inclusión de las variedades mejoradas, una mejor gestión de los suelos y un mejor control de malezas, así como una protección de las plantas más eficiente. Se estima que, en su conjunto, el uso de fertilizantes aumentó anualmente en un 14 por ciento durante la década de 1960 en los países que se vincularon a la Revolución Verde (FAO, 1915). Sin embargo, la primera evaluación global realizada por la ONU en la década de los setenta relativa a la presión de los recursos naturales en relación a la demanda de alimentos evidenció que los recursos globales de suelos<sup>109</sup> eran suficientes para hacer frente a una considerable expansión de la demanda mundial de productos agrícolas y alimentarios (FAO, 1973).

A principios de la década de 1960, la Fundación Rockefeller se unió a la Fundación Ford y establecieron en Filipinas el Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz (IRRI). En 1966 se distribuyó masivamente la primera variedad de arroz de gran

---

<sup>107</sup> En 1973, 38 países en desarrollo consultados sobre el uso de plaguicidas, señalaban un consumo total de 162.000 toneladas métricas. Esto representaba un aumento anual del 23 por ciento desde 1971 (FAO, 1975).

<sup>108</sup> Accidentes como el de Minamata y el Niigate en Japón, que han dado lugar a la contaminación del agua con el mercurio y a su ingestión y acumulación en los peces comestibles, han puesto de manifiesto esos problemas. Entre otros ejemplos cabe mencionar la conclusión a la que se llegó de que la enfermedad "itai-itai" en el Japón era resultado de la contaminación ambiental que provocaba un elevado nivel de cadmio en los alimentos durante periodos prolongados; el uso accidental de semillas de trigo tratadas con mercurio para alimentación humana y animal en Irak; y la mezcla accidental de bifenilos polibromados con piensos para el ganado y la pérdida consiguiente de millares de reses vacunas y de más de un millón y medio de pollos, cerdos y ovejas en EEUU (FAO, 1977).

<sup>109</sup> Mapa de suelos del mundo de la FAO/UNESCO, París, 1964.

rendimiento, el IRS, un grano de baja calidad y sin resistencia a las enfermedades y plagas comunes del arroz. A finales de la década, el 25 por ciento de la tierra dedicada al cultivo de arroz en los países en desarrollo ya plantaba esta variedad. Ello contribuyó a extender la idea de que cualquier semilla podía crecer con éxito en cualquier parte del mundo siempre y cuando se desarrollara en y para sistemas uniformes de producción. El Banco Mundial no solo invirtió en la iniciativa filogenética global: lanzó a su vez la idea de que acabar con el hambre era una obligación internacional. La fundación en 1971 del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR)<sup>110</sup>, con el mandato de apoyar una red de centros de investigación agrícola para aumentar la producción de alimentos y acabar con el hambre en todo el Sur, responde a esta idea.

Sin embargo, la creación del CGIAR también benefició el desarrollo agrícola del Norte. Los cultivos de trigo y maíz, así como de otros cultivos de grano en EEUU, se vieron ampliamente beneficiados por los bancos de semillas recogidas por todo el mundo. Desde 1970 su contribución en efectivo a los agricultores estadounidenses fue de 3.400 millones de dólares: el aporte que hace a las empresas transformadoras de alimentos del país se sitúa en los 13.400 millones de dólares. La ganancia económica que desde 1970 los consumidores estadounidenses obtuvieron del banco de semillas del IRRI, que en los años noventa representaba ya las tres cuartas partes de la cosecha de arroz de EEUU, fue de alrededor de 1.000 millones de dólares (GRAIN, 1996). Pero EEUU no fue el único país del Norte que se benefició: más del 80 por ciento del cultivo de trigo de Australia y Nueva Zelandia se basó en el mismo material de reproducción, junto con el 60 por ciento de las pastas italianas y más de la cuarta parte de la producción canadiense de trigo. En total, el beneficio anual que la producción de trigo del Norte obtiene de los centros de investigación del CGIAR no es inferior a 3.000 millones de dólares<sup>111</sup> (RAFI, 1996). Ganancias que muchos funcionarios del CGIAR interpretan simplemente

---

<sup>110</sup> El CGIAR es un consorcio informal de 44 gobiernos y organizaciones donantes cuyo fin es posibilitar programas de investigación estables a largo plazo que se encontrarían fuera de las capacidades de los países si trabajaran de forma individual. Se centrará en temas de Producción Alimentaria e Inversiones Agrícolas en los Países en Desarrollo “compuesto por donantes bilaterales y multilaterales, así como por representantes de países en desarrollo...” (CGIAR 2016).

<sup>111</sup> Los genes de arroz del IRRI agregan a esa cifra otros 655 millones de dólares anuales; los productos del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), con sede en Colombia, intervienen con otros 111 millones de dólares, mientras que un cálculo prudente con respecto al maíz sitúa el aporte de éste en alrededor de 29 millones de dólares. Estos cuatro cultivos solamente dan al Norte un rendimiento anual de casi 3.800 millones de dólares de una inversión de 300 millones de dólares en “ayuda externa” (RAFI, 1996).

como efectos secundarios afortunados derivados de la investigación centrada en el Sur. Un beneficio que sin embargo, fue mayor para el Norte.

El CGIAR ha venido trabajando desde su creación (pero particularmente en la década de 1970), bajo la bandera de la ONU y con los auspicios de la FAO, con medio millón de muestras de semillas de los campos de los agricultores de África, Asia y América Latina. Este banco de semillas constituye alrededor del 40 por ciento de las muestras originales producidas por los agricultores, las cuales son vitales para la mejora futura de los cultivos (RAFI, 1996). Los centros tienen la obligación científica (y moral) como medida de seguridad de duplicar las muestras recolectadas en otro banco de genes. Sin embargo, alrededor de las dos terceras partes de las muestras nunca han sido duplicadas; las pocas que sí lo fueron han ido a parar invariablemente a los bancos del Norte a pesar de que en general había instalaciones más nuevas y menos abarrotadas más cerca del Sur. A finales de la década de 1970, los agricultores del Sur y sus gobiernos empezaron la lucha por recuperar el control sobre el banco de semillas de los cultivos que ellos mismos habían seleccionado.

Desde sus comienzos, el CGIAR ha extendido la idea de que la agricultura y los agricultores del Sur son “problemas”. En vez de fortalecer y mejorar las técnicas indígenas, la investigación agrícola de la Asamblea General de la Comisión Internacional de las Industrias Agrícolas y Alimentarias (CIIA) tendió a reemplazarlas con hallazgos derivados de la ciencia moderna. Desde el inicio de la Revolución Verde, la existencia misma de las tecnologías y el saber indígena referentes al cultivo de la tierra fueron ideas desechadas. En 1952, la Fundación Rockefeller afirmaba que el pueblo indio estaba “esclavizado por siglos de tradición y... que eso le impedía apartarse de un modelo hereditario fijo” (Fundación Rockefeller, 2017). Con esto se justificaba la introducción de soluciones científicas externas universalmente aplicables y se reducía la investigación con métodos de la ciencia moderna sobre variedades adaptadas a realidades locales específicas<sup>112</sup>. Del mismo modo, se toma la decisión de

---

<sup>112</sup> En Sri Lanka, que según un observador era el país que poseía “la estructura de investigación más perfeccionada”, que superaba incluso la de Estados Unidos, el primer representante del IRRI instó al gobierno a ir disminuyendo la investigación sobre el arroz esgrimiendo como razón que el IRRI podía proporcionar todas las variedades nuevas que se necesitaban. Con el IRRI comenzó un método de investigación totalmente nuevo. “Donde Sri Lanka empezó partiendo del suelo y el ambiente, el IRRI empezó con la planta de arroz. Donde Sri Lanka se basó en las variedades locales, el IRRI buscó una solución universal. Donde Sri Lanka examinó el potencial de muchos cultivos diferentes, el IRRI se

centrarse casi exclusivamente en el rendimiento de un solo producto básico para resolver el problema del exceso de personas hambrientas. Se trataba de producir más alimentos en el sentido de kilogramos de cereal por hectárea, y nada más. Casi no se prestó atención a los diversos usos que pueden tener los cultivos o a los cultivos complementarios que los agricultores cosechaban desde hacía mucho tiempo junto a sus cultivos principales. Gran parte de esta “cosecha escondida” se perdió con la Revolución Verde; además, no se compararon los datos de los rendimientos de las variedades modernas de esta con los de las variedades tradicionales, lo que no permitió averiguar si los sistemas tradicionales demostrarían ser mucho mejores y más efectivos que las variedades de gran rendimiento.

Otro elemento que revela la tendencia a cultivar un solo producto básico es la importancia que se ha dado a adaptar los cultivos para que crezcan en los entornos más favorables. Por ejemplo, se ha prestado mucha más atención a investigar cultivos para sistemas de tierras bajas con riego que para las tierras altas más frágiles y diversas. El IRRI ha dedicado más de la mitad de su presupuesto anual al arroz destinado a las tierras fértiles bien regadas donde los agricultores tienen mejor acceso a las facilidades de crédito y a los mecanismos de comercialización, porque supone que esas tierras y esos agricultores alimentarán a las ciudades que crecen. Esa estrategia pasa por alto las cuestiones relativas a la distribución, entre ellas las razones que fomentan el crecimiento de las ciudades y que facilitan que los pobres sigan siendo pobres. Al desestimar las garantías de acceso a los alimentos y no adoptar medidas para redistribuir el poder y los recursos, la Revolución Verde omitió una cuestión trascendental.

Por otra parte, el desarrollo y la diseminación de las tecnologías de la Revolución Verde ayudaron a consolidar la emergencia en el Sur de una clase de grandes agricultores capitalistas. La rápida adopción de la nueva tecnología se hizo posible entre los agricultores de alto nivel socioeconómico, ya que acapararon la mayoría de las tierras buenas, el agua y el capital. Solo ellos pudieron permitirse invertir y correr riesgos. Solo ellos pudieron, por tanto, influir sobre los precios, poseer los nuevos insumos, disfrutar de las facilidades del transporte, almacenamiento y distribución. Ellos fueron los únicos

---

concentró en el arroz de riego... Donde la capacitación que impartía Sri Lanka sobre la ciencia del arroz se basaba en el análisis de las necesidades del país, la capacitación del IRRI se concebía desde el punto de vista de una ciencia universal y abstracta que iba a resolver los problemas de escasez de alimento en Asia” (Grain, 1996).

que pudieron conseguir resultados espectaculares y cosechar los abundantes frutos de la Revolución Verde. Como resultado, los agricultores ricos se hicieron más ricos, capturando el mercado de alimentos previamente servido por los productores menores. La captación de las élites de los países periféricos fue institucionalizada internacionalmente y como se verá más adelante, éstas se transforman para poder secundar el orden dominante lo que resulta coherente con las expectativas teórica planteadas por Robert Cox (1981).

El liderazgo de las ETNA norteamericanas no hubiera sido tan rápido si los intereses de estas no coincidieran con los de determinados países y sus élites (Michalet, 1976). La recuperación económica de Europa y la utilización por parte de las grandes firmas norteamericanas de sus ventajas para la expansión de sus propias inversiones, además del avance industrial de los países en desarrollo de los años treinta, hizo que se reubicaran las inversiones hacia las esferas industriales de los países en desarrollo (UNCTAD, 1985)<sup>113</sup>. Aunque estos habían desarrollado una política proteccionista y un aparato articulado de leyes apoyados en el movimiento obrero o campesino, lo que propició que la inversión extranjera directa fuera en condiciones más favorables a estas economías es que poseían ventajas relativas en algunos sectores además de los bajos precios de la mano de obra y de los menores costes industriales (Porter, 1998; OIT, 2009).

Así, se comienzan a crear empresas dentro de países en desarrollo con el objetivo de abastecer a mercados externos, utilizando, en general, procesos productivos más atrasados que aquellos del capitalismo desarrollado (Porter, 1998). Estas corporaciones tenían poco contacto con la economía del país receptor de la inversión, a diferencia de la relación estrecha que existía con su economía nacional, es decir, con la del país origen. Las corporaciones tenían autonomía administrativa, libertad de actuación y control de regiones enteras (UNCTAD, 1985)<sup>114</sup>. La relación de las ETN con los países

---

<sup>113</sup> En 1970 había registradas 391 empresas multinacionales, de las cuales 180 empresas tenían su sede en Estados Unidos; 135 en Europa; 61 en Japón y 15 en otros países. El mayor número de multinacionales se concentra en el grupo de empresas establecidas en un mínimo de 11 y un máximo de 20 países, siendo en total 143. De 313, solo 32 están únicamente establecidas en países en desarrollo y 27 en países desarrollados (Vernon, 1974).

<sup>114</sup> Un ejemplo lo representa la *United Fruit Company* en Guatemala. El agotamiento de los recursos naturales necesarios para la producción de los bienes de las empresas extranjeras no era un problema, puesto que estas se trasladaban allí donde estaban los recursos necesarios para su producción, llevándose consigo a los trabajadores, las instalaciones, las casas y hasta los raíles de los ferrocarriles. Los

en desarrollo no suponía tantos beneficios ni estímulos económicos. Por un lado, destaca el crecimiento de las inversiones en el extranjero realizadas por las empresas matrices de las multinacionales. Según el Departamento de Comercio de EEUU, la evolución de las inversiones americanas en Europa pasó de 1.733 millones de dólares en 1950 a 24.471 en 1970, siendo la década de los 60 el periodo de más rápido crecimiento de estas inversiones ya que se cuadruplicaron en tan sólo diez años. Paralelamente, en 1970 el valor de las empresas extranjeras en EEUU ascendió a 13.209 millones de dólares (ONU, 1972). A su vez, el informe de la ONU sobre el papel las ETN en el desarrollo mundial, elaborado en 1973, señalaba que para el periodo comprendido entre 1965-1970 el saldo de las inversiones directas de capital era de signo negativo (deudor) para el conjunto de los países en desarrollo y seguía una tendencia creciente: -1.843,7 millones de dólares en 1965; -3.610,6 millones de dólares en 1968 y -3.729,1 millones de dólares en 1970 (ONU, 1973). Hasta finales de la década de los setenta los flujos financieros generados por las ETN no fueron relevantes. Sin embargo, empiezan a impulsar la presencia de *lobbies* según se iniciaba la diversificación hacia productos no alimentarios (Alfranca *et al*, 2004).

Todos estos elementos describen las capacidades materiales y nos permiten analizar la estructura productiva internacional dominante hasta su cambio en la crisis de 1973. Un cambio donde la hegemonía norteamericana y el dinamismo de la economía japonesa se unen al protagonismo creciente de la producción de alimentos en la CEE por el dominio del sistema alimentario. Las capacidades materiales en la producción de alimentos responden claramente a esta estructura y a la nueva regionalización hegemónica donde destacan, por un lado, los nuevos países industriales (NPI) como Corea del Sur, Singapur, Taiwán y Hong Kong con productos de alta tecnología y, por otro, México, Brasil, Argentina e India, con exportaciones a muy bajo precio debido a un coste muy bajo de la mano de obra. Una estructura que consolida un sistema alimentario industrial que hace explícita su crisis en 2007, mostrando a través de ella solo un síntoma de un

---

trabajadores, remunerados en considerables ocasiones con cupones de comida, solo podían canjearlos en los establecimientos propios de la empresa, donde, además, los productos vendidos eran importados del país de origen de la casa matriz. La empresa extranjera no se mimetizaba con el país en vías de desarrollo: enviaba el 80 por ciento de la producción a EEUU e imponía una cultura empresarial respaldada por el poder de EEUU. Frente a la expropiación promovida por el Gobierno de Guatemala a la corporación alimentaria, el Gobierno de Eisenhower acusó de comunista al Gobierno guatemalteco de Arbenz y así vinculó la expropiación a las relaciones entre los dos gobiernos. En 1954, EEUU consiguió derrocarlo y cambiarlo por Castillo Armas, afín EEUU y complaciente con la ETN (Ospina, 2011).

problema más amplio y estructural en el sistema agroalimentario globalizado. El siguiente cuadro resume lo analizado en este epígrafe.

Cuadro 9. Capacidades materiales del Bloque Histórico 1945-73

DENOMINACIÓN	CAPACIDADES MATERIALES DEL SISTEMA ALIMENTARIO
PODER SOCIAL ACUMULADO (determina la naturaleza de la producción)	<p><b>Modelo de producción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vinculación de oferta a flujos de mercancía en el mismo sentido que la cadena productiva.</li> <li>- Crecimiento moderado de la producción y comercio alimentario.</li> <li>- El Estado controla los medios de producción y fija el modelo.</li> <li>- Elaboración y consumo de alimento vinculados directamente a la agricultura (biocultura).</li> <li>- División del trabajo fragmentada, descentralización y rigidez de funciones dentro del sistema.</li> <li>- Reglamentación escasa y sin movilidad internacional. Localización de la mano de obra.</li> <li>- Relaciones sociales centradas en agricultores y consumidores que operan en una cadena de comercialización corta y donde el producto agrario es un bien de consumo final.</li> </ul> <p><b>Modelo de organización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estatal, consumidores y cooperativas (producen, elaboran y adquieren los alimentos).</li> <li>- Distribución atomizada y familiar.</li> <li>- Descentralización en el acceso a recursos y mercados.</li> <li>- Especulación financiera entre los actores vinculados a la agricultura /agronegocio.</li> <li>- Focalización en la calidad, medioambiente y multifuncionalidad.</li> <li>- Simplicidad mecánica, química y biológica.</li> </ul> <p><b>Modelo de competencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencia cuasi perfecta.</li> <li>- Mercados agrarios con predominio de una cadena de comercialización muy corta y sencilla.</li> <li>- De integración horizontal (cada participante opera en un eslabón de la cadena).</li> <li>- Descentralizada con poder sobre cada eslabón de la cadena.</li> <li>- Baja rentabilidad (agroalimentación).</li> </ul>
ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD (dinámica interna del proceso de producción)	<p><b>Público</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Estado fija precios, condiciones de venta, abastecimiento, subvenciones y ayudas al sector, mantenimiento o ampliación de los mercados y stocks; toma de decisiones (junto con productores/intermediarios/empresas del sector).</li> <li>- El Estado controla las reglas de los mercados agroalimentarios, integración horizontal donde las transferencias de rentas y de participación se reparten equilibradamente.</li> <li>- El alimento se coordina desde la oferta del sector agrario.</li> </ul> <p><b>Privado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas de ajuste estructural del FMI y BM.</li> <li>- Mercados (agrarios/ agroalimentarios/ industriales).</li> <li>- Concentración de poder en empresas agroalimentarias.</li> <li>- CIGAR (IRRI), Fundación Rockefeller.</li> </ul> <p><b>Agentes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Productores agricultores / intermediarios.</li> </ul>
CONSECUENCIAS DISTRIBUTIVAS DE LA PRODUCCION	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo de distribución competitivo (público).</li> <li>- Reparto de la cuota de mercado, del valor añadido en cada eslabón de la cadena alimentaria.</li> <li>- Apoyo repartido a cada agente de la cadena y el tejido local.</li> <li>- Distribución según oferta (localización, aprovisionamiento, producción y consumo).</li> <li>- Competencia de los grupos de distribución.</li> <li>- Estado como fuente de abastecimiento alimentario (Autoabastecimiento).</li> <li>- Reglamentaciones estrictas obstaculizan la movilidad de la mano de obra internacional.</li> </ul>
POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencia de semillas, autóctonas.</li> <li>- Agroquímicos (compuestos nitrogenados, amoníaco, DDT).</li> <li>- Precios de productos agrícolas bajos.</li> <li>- Relación equilibrada entre sociedad y naturaleza.</li> </ul>
POTENCIALIDADES DESTRUCTIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revolución Verde (uso masivo de recursos naturales, pesticidas, fertilizantes; semillas modificadas, apropiación de otras tierras para el cultivo).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### 5.1.2 Las ideas en el sistema mundial de alimentos

En este apartado se analiza la ideología que domina en las decisiones que mayor impacto generan sobre la estructura del sistema alimentario del Bloque Histórico 1945-73 así como los actores más determinantes.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se impuso la idea de que el crecimiento económico y la productividad evitarían los conflictos. El discurso inaugural del presidente Truman (1949) insistía en “una mayor producción como clave de la paz y la prosperidad, para lo cual es necesario un mayor conocimiento técnico y científico”. El aumento de la producción de alimentos se convirtió en una obligación internacional para impulsar la economía internacional, una noción que se aceptó con un consenso prácticamente unánime, a cualquier coste. Ante este aparente postulado (causa-efecto) de mayor producción, más paz y asociar el inicio de la modernidad con mayor ciencia y tecnología (Sach, 1992:2), se escondía la amenaza de la pobreza de los países menos desarrollados y la creciente influencia de la URSS, primer país industrializado fuera del capitalismo.

La idea de un mercado libre coincidía con la derogación de las leyes proteccionistas británicas sobre maíz, que obstaculizaban el acceso a este cereal por parte de la clase industrial creciente (obrera) (McMichael, 2015). De esta manera, EEUU daba forma al orden económico internacional de la posguerra, impulsando –y en ocasiones imponiendo indirectamente– mecanismos institucionales que le beneficiaban. Esta influencia se basaba en tres conjuntos de beneficios que sus asociados recibían al acatar su liderazgo: un sistema monetario internacional estable, el suministro de mercados abiertos para los productos y el acceso al petróleo a precios estables. A ello había que sumarle su peso agrícola justo en un momento en el que el concepto de necesidades básicas destacaba como preocupación central<sup>115</sup> del desarrollo económico para la reducción de la pobreza (UNCTAD, 1968). La insistencia en la distribución tendía a beneficiar a la agricultura, ya que era en las zonas rurales donde se encontraban la mayoría de los pobres y la agricultura estaba rezagada en relación con la industria (FAO, 1970).

---

<sup>115</sup> A partir de la Segunda Guerra Mundial se construye una economía social paralela en torno a la naturaleza pública y privada de los bienes, una clasificación basada en sólo dos rasgos (exclusión y rivalidad) que postulaban que la comida era un bien privado y por lo tanto, óptimo para ser gestionado por las fuerzas del mercado en lugar de las instituciones públicas (Samuelson, 1954). Sin embargo, existe la posibilidad de modificar la (no) exclusión y la no exclusividad de bienes que a menudo se convierten en privados o públicos como resultado de elecciones deliberadas de políticas (Kaul y Mendoza, 2003). En el caso de los alimentos, la exclusión de un bien tan esencial para los seres humanos se verá atenuada por el cumplimiento obligatorio de un derecho básico a la vida si se consideran los motivos morales específicos de una determinada sociedad en un determinado punto del tiempo. Además, nadie puede negar la importancia de los alimentos como pilar fundamental de la cultura y las civilizaciones. Todo lo que tiene que ver con la comida, como con su recolección, captura, cultivo, preparación y consumo, representa un acto cultural (Montanori, 2006).



El redescubrimiento de la agricultura se vinculaba a la liberalización de los mercados y del orden comercial, siendo el crecimiento de la economía agrícola un precursor del crecimiento económico en general, apoyando en particular en las exportaciones agrícolas (OMC, 2013). Una postura de los economistas clásicos opuesta a aquellos que, como los estructuralistas, defendían la industrialización orientada a la sustitución de importaciones, argumentando que no convenía a los países en desarrollo especializarse y exportar productos primarios y agrícolas cuando los más industrializados estaban exportando mercancías manufacturadas con mayor valor añadido (UNCTAD, 1968; CEPAL, 1970; BM, 1965).

Por otra parte, las importaciones netas anuales de cereales en Europa subieron de 9,5 a 14 millones de toneladas durante el mismo periodo. Esto hizo que cambiaran las condiciones comerciales entre los excedentes agrícolas de EEUU y otros países exportadores sobre una Europa en reconstrucción que, en apenas una década, proponía su propia estrategia agroalimentaria (FAO, 2000). Si bien la PAC (1962) responde a un entorno económico de escasez alimentaria con el fin de abastecer a la CEE de alimentos a unos precios asequibles y así garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola (CEE, 1962), y cambiar esa dependencia europea de las importaciones alimentarias, también sentó los cimientos de dos cambios fundamentales. Por un lado, los países exportadores y la propia CEE debían buscar nuevos mercados donde colocar sus excedentes y, por otro, produjeron graves distorsiones sobre el sistema de precios en los distintos mercados agrícolas debido a los subsidios y el excesivo proteccionismo para sus productos logrado en las negociaciones internacionales (BPI, 2007).

Los países más enriquecidos buscaban mejorar sus exportaciones alimentarias, reduciendo los efectos negativos de las barreras a la importación mientras entrelazaban las cuestiones de los excedentes agrícolas y la ayuda alimentaria. La disposición de los excedentes agrícolas como ayuda alimentaria internacional colocó a EEUU en el centro de las acusaciones<sup>116</sup> por aprovecharse para expandir su producción y apropiarse una mayor cuota de mercado. De hecho, una vez concluidas las rondas de negociación en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se

---

<sup>116</sup> Las acusaciones provenían de los principales países exportadores de alimentos: Canadá, Argentina y Australia.

comprobó que los principales beneficiarios de la ayuda alimentaria no fueron los países en desarrollo sino el propio EEUU, que consiguió la eliminación de barreras comerciales entre los países más avanzados, tal y como se ha detallado, y del que también participó la CEE (Margulis, 2017), cuyo modelo transitó de una situación deficitaria a otra excedentaria.

A partir de los años sesenta EEUU también incrementó la productividad agrícola con el fin de aumentar la oferta alimentaria (FAO, 1968). Esta iniciativa se replicó en numerosos países. La siembra de variedades mejoradas de grano, forzando el monocultivo y utilizando cuantiosa agua, fertilizantes y plaguicidas dio lugar a un deterioro acelerado de la vida de los suelos de los campos de cultivos. Esto llevó a que muchos países en desarrollo participaran en la Revolución Verde, se endeudaran hasta el punto de tener que cambiar la composición productiva y comercial de sus productos agrícolas originales para cumplir con los créditos contraídos (Bowler e Ilbery, 1996; FIAN, 2012). Las narrativas del FMI y del BM, no solo condicionaron un cambio de cultivos tradicionales, el excesivo coste y dependencia de las semillas “mejoradas” que proponían, unido al uso obligado de fertilizantes, una mayor utilización de agua para los cultivos, agroquímicos y la necesidad de tecnología complementaria, también debilitaron el sector y su capacidad productiva para la alimentación de su ciudadanía (FAO, 1968; BM, 1970).

La alimentación para las personas más pobres del planeta quedó sujeta a una sobreproducción que excedía las exigencias más básicas y no solamente respecto a los límites medioambientales. La dependencia de semillas, fertilizantes y agroquímicos se unió a una obligada importación neta de alimentos que resultaban más baratos que los producidos localmente debido a las subvenciones que los países más industrializados destinaban a su propia agricultura y que derivaban en costes y precios imbatibles para su competencia. La alimentación de una gran mayoría de países dejó de estar al alcance de los gobiernos (FAO, 2000). Pagar esos créditos y los costes adicionales de una agricultura vinculada al petróleo de un modo tan intenso les supuso un ajuste estructural donde la producción de alimentos tuvo que orientarse a la exportación, a su vez ajustada a la demanda de los países más ricos, descuidando la demanda alimentaria interna y las propias infraestructuras agrícolas locales.

Durante ese tiempo, EEUU utilizó la ayuda alimentaria<sup>117</sup> como un arma política para ganar la lealtad de los países recién independizados, y así evitar la amenaza que representaba la alternativa de alinearse con el bloque soviético. De esta manera, EEUU aseguraba colocar su excedente agrícola en los mercados de los países incluidos en su imperio informal, especialmente los granos básicos, producidos con subsidios y tecnología punta. Hasta los años 60 la ayuda alimentaria fue monopolizada por EEUU. A partir de esta década, aparecieron nuevos donantes como consecuencia de dos hechos: en 1963 la fundación del PMA con el objetivo de canalizar la ayuda de diferentes países, y la firma en 1967 del primer Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, por el que 12 países industrializados (varios europeos, la CEE como tal, Canadá, Australia y Japón) se comprometieron a proporcionar una cantidad mínima anual de 4,5 millones de toneladas de trigo anuales, cantidad que se ha ido modificando en convenios sucesivos. El convenio representó un avance crucial, pues por primera vez se establecía una obligación internacional cuantificada y vinculante para los gobiernos. Además, promovió la aparición de nuevos donantes y, en concreto, el inicio del programa de ayuda alimentaria de la CEE (Pérez de Armiño, 1996).

El *dumping* fomentaba la dependencia alimentaria al mismo tiempo que subsidiaba la acumulación de capital en el emergente sector manufacturero de algunos países del Sur. Se ponía en marcha así una maquinaria elaborada para la armonización de las políticas nacionales que obligaba a reconocer las distintas consecuencias de las políticas nacionales sobre el sistema, tanto en el caso de los aliados occidentales como posteriormente de todos los países capitalistas industrializados. La asimilación de los excedentes agrícolas norteamericanos a través de los programas de ayuda alimentaria a los programas de ajuste estructural del FMI se percibía como respuesta a las necesidades del sistema como un todo y no como voluntad de los países dominantes. Estos países, con una estructura de poder muy jerarquizada, coincidían en determinar las unidades de interacción a los Estados-nación. Cuando las normas básicas de

---

<sup>117</sup> En 1954, EEUU aprueba la Ley para la Ayuda y el Desarrollo del Comercio Agrícola, más conocida como *Public Law 480* (PL480), que constituye el marco legislativo, todavía vigente, de la ayuda alimentaria de ese país y el inicio de la dirigida a países en desarrollo. En su promulgación influyó la presión ejercida por el *lobby* de agricultores, deseoso de encontrar una salida a los grandes excedentes agrícolas acumulados tras las cosechas récord de comienzos de esa década, que amenazaban con hundir los precios y la renta del sector. La PL480 estipula la compra por el gobierno de los excedentes de trigo para su uso como ayuda alimentaria, fijando además dos objetivos: servir a los intereses estratégicos de la política exterior de EEUU y crear futuros mercados para sus exportaciones de forma que sus receptores acaben convirtiéndose en compradores (Singer *et al.*, 1987:23).

comportamiento económico internacional no brindaban respuestas suficientes al déficit alimentario que trajo la década de los setenta, se priorizó reforzar los ajustes en las políticas económicas nacionales a través de la denominada Revolución Verde, aceptándose como un coste del sistema similar a otros ajustes.

Por otra parte, desde los años cincuenta, según avanzaba el proceso de descolonización, la preocupación por el exceso demográfico de los nuevos Estados independientes exigía reformas agrarias que evitaran la escasez de alimentos. Las hambrunas e interrupciones en las economías locales (Davis, 2001) legitimaban la narrativa civilizadora que acompañó al imperialismo y colonización. A menos que se hiciera algo para incrementar la producción de alimentos y controlar el crecimiento demográfico, se pronosticaba que aumentaría el hambre y la “expansión comunista” (cosa que preocupaba especialmente desde que en 1949 se estableciera la República Popular de China). Como respuesta, EEUU distribuyó anticonceptivos en el sur de Asia a través de la Fundación Rockefeller al tiempo que respaldaba un programa de mejora del trigo en México. En 1962 ya habían aparecido las primeras variedades mexicanas de trigo de alto rendimiento y en 1966 ya ocupaban más del 95 por ciento de la superficie cultivada con trigo de ese país. En 1969, la producción de trigo había crecido más de tres veces y México se había vuelto autosuficiente en este grano (GRAIN/RAFI, 1996). Los objetivos de los investigadores parecían haberse cumplido. En 1963, se repetía el mismo método en Pakistán e India. En 1967 ya se podía vender el trigo pakistaní, mientras que el rendimiento de las variedades indias quedaba un 30 por ciento por debajo que el mexicano. Claramente, el relato de la Revolución Verde se imponía.

Desde mediados de 1960 y con el apoyo del libro de Orville Freeman, *Un mundo sin hambre* (1970), EEUU presentaba públicamente su visión de la producción mundial de alimentos. Con el mismo enfoque de los esquemas dominantes en la política internacional estadounidense de los años sesenta, este libro exponía el problema de los alimentos en términos “neomalthusianos”, es decir, estructuraba el problema en torno a la “explosión demográfica versus productividad agrícola” (Freeman, 1970). El autor justificaba la posición hegemónica de EEUU de determinar las políticas agrarias internacionales en su superioridad tecnológica. De una forma gráfica, Freeman encabezaba su prefacio relatando su pesadilla referida a una terrible hambruna mundial: “Este sueño es un ejemplo ilustrativo de la angustiante situación internacional y de la

terrible responsabilidad que recae sobre EEUU como fuente principal de reservas de alimentos en todo el mundo” (Freeman, 1970:9).

Desde este punto de vista, tal responsabilidad implicaba el mantenimiento de la política de donaciones de granos a los países en desarrollo (LP 480<sup>118</sup>) que llevaría a un férreo paternalismo con consecuencias muy negativas en el plano social y político de estos países en los que, a su vez, se condicionaron reformas agrícolas y liberalización de mercados. Las importaciones de alimentos en virtud de la Ley Pública 480 facilitó a los gobiernos la posibilidad de reducir los salarios de los agricultores para incrementar las ganancias en la actividad productiva y con ello mantener bajos los precios de los alimentos al tiempo que se incrementaba el rendimiento por hectárea en sus agriculturas. Pero sobre todo escondía un interés particular por ampliar los mercados extranjeros para productos agrícolas de EEUU (Paarlberg, 1985). En una perspectiva dramática, Freeman sentenciaba al respecto:

“En vez de tratar de alimentar al mundo, hemos de dirigir nuestros esfuerzos a máxima velocidad y con incansable determinación, hacia la única solución a largo plazo: el grueso de la alimentación mundial ha de producirse en el mismo lugar donde ha de efectuarse el consumo” (Freeman, 1970:34).

Los países más pobres recibieron el mensaje de que la única solución para acabar con el hambre era aumentar la producción de alimentos a partir de la puesta en práctica de las enseñanzas y de los conocimientos acumulados por la agricultura estadounidense. *Un mundo sin hambre* fue la publicación que condensaba de mejor manera los intereses de EEUU sobre el desarrollo agrícola mundial durante los años sesenta. Era una declaración de intenciones que reunía las temáticas más estratégicas de la época, analizada, además, por uno de los más influyentes funcionarios del Departamento de Agricultura. Las ideas, por tanto, se fraguaron en relación a intereses determinados para y por EEUU y germinaron en un sistema mundial alimentario donde su poder era

---

<sup>118</sup> La Ley Pública 480, firmada por el presidente Dwight Eisenhower en 1954, fue llamada por J.F. Kennedy “Alimentos para la Paz” en 1961. Esta ley tenía como objetivo “combatir el hambre mundial y la desnutrición”, pero igualmente también “expandir el comercio internacional, desarrollar y expandir los mercados para los bienes agrícolas de EEUU”. Con ella se impulsaba una política de donación o venta “blanda” (precios bajos y pagos en moneda del país receptor) de granos a los países pobres. En términos generales, su aplicación estaba vinculada con dos problemas en particular: (a) el problema de los excedentes productivos en la agricultura granera de EEUU, y, (b) los intereses geopolíticos de este país en los países en desarrollo en el marco de la “explosión demográfica” de las décadas de 1950 y 1960 (US, 1954).

hegemónico e incontestable.

Cuadro 10. Ideas del Bloque Histórico 1945-73

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Temor al hambre (pobreza de los países menos desarrollados) y creciente influencia de la URSS (expansión comunista).</li> <li>- Políticas proteccionistas en los mercados de alimentos, barreras arancelarias.</li> <li>- Orden económico BW en torno a EEUU. La economía de mercado se complementa con las acciones de los gobiernos.</li> <li>- Problema alimentario en términos “neomalthusianos”, “explosión demográfica versus productividad agrícola”.</li> <li>- Aumentar la producción de alimentos según enseñanzas y conocimientos acumulados por la agricultura de EEUU.</li> <li>- Ayuda Alimentaria como arma política para ganar la lealtad de los países recién independizados, ante la amenaza del comunismo (excedentes agrícolas norteamericanos encajan en los programas de ajuste estructural del FMI). Paternalismo.</li> <li>- Percepción de respuesta adecuada a las necesidades del sistema como un todo y no como voluntad de los países dominantes.</li> <li>- La Revolución Verde se aceptó como un coste del sistema.</li> <li>- La captación de las élites de los países periféricos se institucionaliza internacionalmente.</li> <li>- EEUU (Fundación Rockefeller) extiende la idea de que cualquier semilla crece con éxito en cualquier parte del mundo siempre y cuando se desarrolle en y para sistemas uniformes de producción. Idea estrechamente ligada al BM de acabar con el hambre como obligación internacional. Idea que apuntala el del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) en 1971.</li> <li>- El CGIAR extiende la idea de que la agricultura y los agricultores del Sur son “problemas”.</li> <li>- Ideas que construyan políticas nacionales que fueran consistentes con la meta de una economía mundial liberal.</li> </ul>
--

Fuente: elaboración propia.

### 5.1.3 las instituciones en el sistema mundial de alimentos

En este apartado se analiza la institucionalización que comprende las reglas que facilitan la expansión de las fuerzas económicas y sociales dominantes del sistema mundial de alimentos durante el Bloque Histórico de 1945 a 1973.

En primer lugar, resultan significativas las reglas que gobiernan las relaciones monetarias y de intercambio mundiales ya que se establecen para promover la expansión económica. Al mismo tiempo permiten excepciones y derogaciones para situaciones problemáticas. En este sentido, las instituciones de BW (1944) proporcionaban más salvaguardias para preocupaciones sociales domésticas como el desempleo que el patrón oro, con la condición que las políticas nacionales fueran consistentes con la meta de una economía mundial liberal.

El FMI estimuló políticas de estabilización y el BM políticas convencionales de crecimiento que abarcaron parte de la década de los cincuenta y, principalmente, la de los sesenta. Ambas instituciones, creadas en Bretton Woods promovieron un sistema de tipos de cambio fijos pero ajustables. El sistema tenía por objeto evitar la excesiva volatilidad que presuntamente caracterizaba a los tipos de cambio flotantes, y así evitar las depreciaciones competitivas y otorgar, en el marco de la supervisión internacional, una flexibilidad que permitiera a los países hacer frente a desequilibrios fundamentales (FMI, 2000; Rodrik, 2011). El tipo de cambio era equiparable con el dólar como eje

central y con la referencia del oro, de modo que los países quedaban obligados a mantener el tipo de cambio, aunque la paridad se podía modificar hasta un 10 por ciento sin que el FMI pidiera explicaciones o pusiera objeciones. Hasta la crisis de 1973, EEUU, que fijaba el precio del oro en dólares, se comprometió a comprar y vender el oro que se le ofreciese o demandase a ese precio, mientras las demás monedas fijaban sus tipos de cambio con respecto al dólar. Cuando las dudas sobre la estabilidad de una moneda generaban expectativas de devaluación (o reevaluación), la oferta (o la demanda) de esa moneda en los mercados de divisas presionaba con tanta fuerza que obligaba al reajuste. Al confirmarse las expectativas, los especuladores obtenían ganancias, por lo que el sistema incentivaba la especulación. Pero el problema más grave fue que la expansión del comercio internacional requería de una gran liquidez y no podía seguir dependiendo de EEUU (FMI, 2000).

EEUU, que desde los años cincuenta había tenido en el dólar el instrumento de mayor liquidez internacional, acude al FMI en 1969 para crear un nuevo instrumento de reserva: los Derechos Especiales de Giro<sup>119</sup> y así permitir la participación de otras monedas. Sin embargo, el hecho de que no todos los países contaran con los mismos derechos y obligaciones, unido a las malas cosechas y los efectos inflacionistas de la guerra de Vietnam, produjo una pérdida de liquidez y confianza que devaluó el dólar y llevó en 1971 a los EEUU a suspender su convertibilidad con el oro. En 1973 se decidió permitir la libre flotación de las monedas en los mercados de divisas (FMI, 2000).

Las consecuencias principales fueron las de promover una creciente apertura comercial y facilitar la entrada de las inversiones extranjeras directas, todo lo cual llevó a un aumento en los grados de concentración productiva. Estas consecuencias se corresponden, por cierto, a una fase de expansión internacional de las ETNA en los países más industrializados de América Latina. Desde su origen, las instituciones de BW han mantenido dos fundamentaciones conceptuales: la visión fundamentalista del

---

<sup>119</sup> Los Derechos Especiales de Giro (DEG) es un instrumento del FMI creado en 1969 y que se define en términos de una cartera de monedas fuertes utilizadas en el comercio internacional y las finanzas. En la actualidad, las monedas en la cartera son el euro, la libra esterlina, el renminbi, el yen y el dólar estadounidense. Antes de la incorporación del euro en 1999, el marco alemán y el franco estaban incluidos en la cartera. La cantidad de cada moneda que hacen un DEG se determina de acuerdo con la importancia relativa de la moneda en el comercio y las finanzas internacionales (FMI, 2000).

mercado y su concepción del comercio internacional y los desequilibrios externos<sup>120</sup>. Sobre estas premisas son sobre las que el FMI se había orientado a tratar los desequilibrios financieros y de pagos con el exterior durante la Revolución Verde. De hecho, los argumentos que desde la FAO y FMI acompañaron la explicación de la crisis alimentaria de 1973 abundaron en las causas estructurales de inseguridad alimentaria como uno de los agentes multiplicadores de los efectos extremos. Por tanto, estas instituciones representaban también un papel ideológico sobre el sistema alimentario. La regulación impulsada desde EEUU asegura la conformidad de la CEE y Japón, por un lado, y consulta a los principales países productores y exportadores de alimentos por el otro para asegurar su apoyo. Formalmente la participación se articula para favorecer a los poderes dominantes como en el FMI<sup>121</sup> y el BM, o sobre la base de un voto por Estado, como ocurre en la ONU, FAO, etc.

En segundo lugar, se institucionaliza la normativa sobre producción agrícola con igual agencia con el fin de corregir la desigual producción de alimentos, pero no solamente. En su conjunto, la producción mundial, en 1946/47 aunque fue un cinco por ciento menor que en 1934-38, consiguió mantener los niveles de consumo de alimentos, en

<sup>120</sup> El fundamentalismo del mercado ha sido un principio básico según el cual ambas instituciones depositan su confianza en la existencia de mercados que operan en libre y perfecta competencia. Como contrapartida a este supuesto teórico, se asigna al Estado un papel que se reduce a la mínima intervención de modo que no interfiera en los equilibrios óptimos de los diferentes mercados. La concepción del comercio exterior se apoya en una defensa de las ventajas comparativas que surgen de los diferenciales de coste y productividad, que se vinculan a la relativa abundancia o escasez de los recursos utilizados (incluida la tecnología). Para explotar, desarrollar y extender las ventajas del comercio internacional, según el FMI y el BM, se requiere que la movilización de las mercancías y capitales entre los países no estén sujetos a restricciones o proteccionismos comerciales ni tampoco a prácticas cambiarias discrecionales o desleales. Bajo este supuesto, el funcionamiento de las economías nacionales y del sistema internacional tendería naturalmente al equilibrio y a la estabilidad. Las bases de un sistema de relaciones económicas internacionales equilibradas radicarían, en definitiva, en el equilibrio interno de cada uno de los países asentado en un control del lado de la demanda agregada y el manejo adecuado de los ajustes cambiarios (Lichtensztein, 2012).

<sup>121</sup> El FMI utiliza una fórmula de cuotas como guía para determinar la posición relativa del país. La cuota es un promedio ponderado del PIB (ponderación de 50 por ciento), el grado de apertura (30 por ciento), la variabilidad económica (15 por ciento) y las reservas internacionales (5 por ciento). A estos efectos, el PIB se mide a través de una combinación del PIB basado en los tipos de cambio del mercado (ponderación de 60 por ciento) y los tipos de cambio en función de la paridad del poder adquisitivo (PPA) (40 por ciento). La fórmula también incluye un “factor de compresión” que reduce la dispersión de las cuotas relativas calculadas de todos los países miembros (FMI, 2000). Sin embargo, los problemas de la adecuada representación de los países en el FMI van más allá del mero cálculo de sus cuotas. El Directorio del Fondo está formado por 24 directores ejecutivos, 8 de los cuales representan a un país (EEUU, Japón, Alemania, Francia, el Reino Unido, Arabia Saudí, China y Rusia), en tanto que el resto se agrupan libremente en “sillas”, cuyo poder de voto depende de la suma del de los países que la integran. El sistema de cálculo de las cuotas y la configuración histórica de estas “sillas” —que otorga cierta ventaja a los países fundadores— hace que los países industrializados, y en particular los europeos, tengan un peso en el Directorio que los países emergentes y en desarrollo consideran excesivo. El poder de voto de estos países en 1944 era de un 11,3 por ciento del poder de voto total (Fernández de Lis, 2006).



mejor medida que tras la Primera Guerra Mundial, ya que se contaba con la ayuda internacional de alimentos, la ayuda que proporcionó la Administración de la ONU para el Socorro y la Reconstrucción (1943-47) y una mayor eficacia en los sistemas de racionamiento (FAO, 1955). En la misma dirección, a pesar de que los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales experimentaron un aumento (UNCTAD, 1970), las medidas de regulación consiguieron que fuera mucho más gradual que en la Primera Guerra.

Sin embargo, los ingresos en la agricultura en relación con los de otras ocupaciones, fueron a su vez inferiores en la mayoría de los países. Salvo excepciones<sup>122</sup>, al desaparecer los subsidios a los alimentos tras el periodo entreguerras, muchos países experimentaron un aumento del precio de los alimentos justo cuando las existencias eran más abundantes<sup>123</sup>. El movimiento de los precios al por menor de los productos alimenticios tendió a restringir los niveles de consumo de alimentos durante la década posterior a la guerra (FAO, 2000). Ocasión que se aprovechó desde la FAO (1947) para prestar asistencia alimentaria a los países en desarrollo a través del PMA, al fracasar una iniciativa de coordinar internacionalmente la producción de alimentos para estabilizar los precios y redistribuir los excedentes entre los más hambrientos<sup>124</sup>. Con el PMA se institucionalizaba un sistema de reparto, fruto de unas negociaciones del GATT sobre agricultura en las que también se impulsaron medidas para fomentar la producción de alimentos mediante la financiación de transferencias tecnológicas y la introducción de variedades de semillas de mayor rendimiento, fertilizantes y plaguicidas (GATT, 1947). Una asistencia alimentaria que sirvió a múltiples objetivos humanitarios<sup>125</sup> y supuso una evolución en la normativa y expectativas de la cooperación internacional para el desarrollo hacia lo que categóricamente se comenzaba a considerar la seguridad

<sup>122</sup> En Nueva Zelanda los ingresos rurales fueron más altos que el promedio, y el Reino Unido, Dinamarca y Alemania occidental, donde son casi iguales, los salarios agrícolas empeoraron frente a los márgenes de comercialización mantenidos en países como EEUU, y se han visto reducidos debido a que el coste de la mano de obra es más alto y la elaboración más compleja (BM, 1970; OIT, 2009).

<sup>123</sup> Con todo, los datos que hay sobre la venta de alimentos al por menor y sobre los gastos de consumo indican que aún en los países más ricos, los precios altos al menudeo de los alimentos reducen las ventas, aunque el efecto se ve parcialmente compensado por el aumento gradual de los ingresos reales.

<sup>124</sup> EEUU y Reino Unido retiraron el apoyo a un sistema de suministro de alimentos gestionado internacionalmente por la FAO (Staples 2003; Shaw, 2007).

<sup>125</sup> Destaca la Cruz Roja Internacional como ONG que adquiere un renovado mandato tras la firma del Convenio de Ginebra (1949) donde básicamente se reconocen los derechos de las personas participantes directa o indirectamente en un conflicto bélico. Es decir, la obligación de alimentar a la población al mismo tiempo que respetar el Derecho Humanitario Internacional que, a diferencia de los Derechos Humanos, debe prevalecer siempre.

alimentaria a nivel global (FAO, 1947).

En tercer lugar, se institucionaliza la seguridad alimentaria a través del establecimiento de la UNCTAD (1964) y la Ronda Kennedy (1967). El primero de ellos proponía eliminar el hambre aumentando la capacidad de los países de conseguir divisas gracias a sus exportaciones, y el segundo, una reducción del 35 por ciento de los aranceles de los “participantes industrializados”. Un año después, en la segunda cumbre de la UNCTAD (1968), se incluyó el acceso de los productos básicos primarios a los mercados de los países industrializados; el volumen, plazos y condiciones de la ayuda al desarrollo; la expansión del comercio, la cooperación económica y la integración entre los países en desarrollo, y el problema de la alimentación en el mundo (UNCTAD, 1968).

A principios de los setenta, tras dos décadas de estabilidad en los precios internacionales de los alimentos, se abrió un periodo de mayor inestabilidad y de divergencia entre los precios de los productos agrícolas y manufacturados, deteriorando las relaciones de las exportaciones de productos agropecuarios (FAO, 2000), siendo este fenómeno más pronunciado en el caso de los países en desarrollo que en el de los más industrializados debido a los tipos de productos que integraban sus exportaciones<sup>126</sup>. El GATT, al promover la apertura de mercados agrícolas, ratificó un consenso dominante de pensamiento político en los países centrales y fortaleció a aquellos determinados a ampliar el comercio internacional alimentario en contra del proteccionismo de otros más preocupados por conservar sus productos y precios (Cox, 1981). Las élites de los países periféricos fueron capturadas por estos postulados, lo que hizo que cualquier cambio en las instituciones internacionales del ámbito alimentario, dada su asimilación fuera menos probable.

Durante los primeros años de la Revolución Verde, los productores de los países periféricos acudieron al ámbito económico al FMI y BM<sup>127</sup>, al técnico de la FAO y al

<sup>126</sup> Los productos de climas templados exportados normalmente por los países en desarrollo demostraron mayor firmeza que los productos tropicales. Debido al crecimiento de la diferencia de precios, el valor corriente de las exportaciones agrícolas aumentó mucho más rápidamente en los países desarrollados que en los países en desarrollo (FAO, 2000).

<sup>127</sup> Entre el FMI y el CAD se concretó en 1966 un acuerdo interinstitucional para respaldar lo que ambos organismos venían cumpliendo a la fecha. El FMI tendría a su cargo la responsabilidad de las políticas macroeconómicas de estabilización, con énfasis en el tratamiento de los tipos de cambio y con el fin último de apuntalar el crecimiento económico. Mientras el BM tendría como cometidos evaluar los programas de desarrollo económico y sus proyectos prioritarios (Lichtensztein, 2012).

comercial del GATT y UNCTAD, con la idea de trabajar desde dentro para cambiar el sistema. Sin embargo no pudieron hacerlo fuera de las estructuras que estas instituciones proporcionaban pues estas instituciones reflejaban el complejo sistema de las relaciones de agencia dominantes en el sistema mundial de alimentos durante las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El relato de la necesidad de aumentar la producción de alimentos para combatir el hambre hizo que todos los marcos normativos para los productos alimentarios se situaran bajo esta misma lógica a partir de 1950. Por ello, cuando en esta década la FAO cambia su papel político por otro mucho más técnico<sup>128</sup> (Rodrik, 2011; McKeon, 2015), debido a las desconfianzas de Gran Bretaña y EEUU<sup>129</sup>, se perpetúa esa lógica y se convierte en una institución para administrar el riesgo de hambre en el mundo, y no para eliminarlo. De este modo, la FAO, cuyo fin último, como cualquier organización, es perpetuarse, puede decirse que tiene sentido de existencia mientras persista el hambre como un riesgo global. La FAO institucionaliza el hambre en iguales términos a cómo se percibe su amenaza desde EEUU.

En esta línea, en la primera reunión del Comité Mixto FAO/OMS, expertos internacionales en comercio y nutrición declararon:

“Los reglamentos alimentarios de los diferentes países [...] a menudo introducen nuevas legislaciones que no están basadas en conocimientos científicos y puede darse el caso de que apenas se tengan en cuenta los principios nutricionales en la formulación de las reglamentaciones” (FAO, 2016).

Observando que la naturaleza conflictiva de los reglamentos alimentarios representaba un obstáculo para el comercio y afectaba a la distribución de alimentos nutricionalmente valiosos, el comité sugirió que la FAO y la OMS se centraran en el establecimiento de normas alimentarias internacionales. Como consecuencia, y ante la escasez de alimentos, la FAO impulsó los “Principios y Directrices sobre Colocación de Excedentes” (1952), un código de conducta internacional aprobado en 1954 que

---

<sup>128</sup> Boyd Orr, primer director de la FAO dimite por este motivo y en su discurso final destaca: “la comida es algo más que una mercancía y el mundo requiere de una política alimentaria basada en las necesidades humanas” (McKeon, 2015).

<sup>129</sup> Ni Gran Bretaña ni EEUU estaban preparados para dar fondos a una institución que no podían controlar. Gran Bretaña podía haber perdido la ventaja sobre las exportaciones de los alimentos baratos y EEUU podía cubrir sus intereses por su cuenta, ya que al ser una potencia mundial, la ayuda bilateral le traía mayores beneficios, como se demostró a través de las políticas de producción tras la crisis del 29 (McKeon, 2015).

alentaba el uso constructivo de los excedentes de productos básicos agrícolas, salvaguardando al mismo tiempo los intereses de los exportadores comerciales y los productores locales. Desde entonces, estas directrices han sido utilizadas por los programas de ayuda alimentaria como un código eficaz para la supervisión de las iniciativas de asistencia relacionadas con los alimentos y los productos básicos agrícolas (FAO, 2017). Este código sirvió para demostrar que los excedentes continuaban aumentando en la segunda mitad de la década de 1950, al igual que lo hacía la ayuda alimentaria<sup>130</sup>.

En ese punto, era importante idear “un sistema viable [...] para proporcionar ayuda alimentaria dentro del sistema de la ONU”, según declaró el presidente de los EEUU, Dwight Eisenhower, ante la Asamblea General de la ONU (1960). Hacía falta una definición clara de las responsabilidades en el sistema de la ONU. Por ello, en diciembre de 1961 la FAO y la Asamblea General de la ONU adoptaron unas resoluciones que establecían el PMA para la gestión de los envíos de socorro alimentario de emergencia en tiempo real a las zonas afectadas<sup>131</sup>. A su vez, en 1967, la firma del primer Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, institucionalizó la obligación internacional cuantificada y vinculante para los gobiernos y dio paso al programa de ayuda alimentaria de la CEE.

Cabe destacar en la construcción del discurso institucional de FAO el impulso a la producción agrícola de alimentos en el periodo de 1966 a 1975. Si bien las posiciones y medidas en relación a la mecanización en la agricultura ya habían cambiado considerablemente entre 1955 y 1960, en gran parte debido a la Revolución Verde, no fue hasta 1966, durante la Conferencia Mundial sobre la reforma agraria de la ONU/FAO, cuando se hizo hincapié en la necesidad de un enfoque integrado para la agricultura. En 1968, la publicación anual de la FAO *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* se focalizó en el aumento de la productividad agrícola a

---

<sup>130</sup> Aunque el riesgo de hambruna, desastres e infestaciones de plagas no había desaparecido, en los países desarrollados se estaban acumulando excedentes alimentarios. Era necesario movilizar estos excedentes hacia los países necesitados, asegurando al mismo tiempo que los agricultores pudieran beneficiarse de los mecanismos adecuados para garantizar que los precios de sus productos siguieran siendo competitivos (Dodd, 1951).

<sup>131</sup> El PMA arrancó cuando un terremoto sacudió Irán en 1962, un huracán arrasó Tailandia, y Argelia, que acababa de declararse independiente (1963), se encontraba en dificultades por el retorno de cinco millones de refugiados. Se necesitaba con urgencia ayuda alimentaria y el PMA recibió el mandato de proporcionarla (Pérez de Armiño, 1996).

través de mejoras tecnológicas como una forma de liberar tierras que serían utilizadas para alimentar a las personas. Durante la década de 1950 y la primera mitad de la década de 1960, la producción mundial de alimentos creció de manera constante, incrementándose en más de un 50 por ciento (FAO, 1968). Sin embargo, en este periodo, el estancamiento político y las crisis económicas, como la causada por el aumento de los precios del petróleo, hicieron que el reto de la FAO fuera contener la amenaza del hambre mientras continuaba su trabajo en la investigación y la acción estratégica para la seguridad alimentaria y la producción de alimentos a largo plazo.

En cuarto lugar y en relación al comercio, las instituciones que gestionaban el sector agrícola también mantuvieron su propia lógica. Tras la Segunda Guerra Mundial, la agricultura se consideraba un sector productivo y económico importante, fuente de empleo y de divisas tanto en los países avanzados como en los países en desarrollo. La fallida iniciativa institucional que supuso la Organización Internacional del Comercio<sup>132</sup>, cristalizada en la Habana (ONU, 1948) fue la de aumentar el comercio de la agricultura, pero mantener a su vez mucha flexibilidad en los países en desarrollo (Hudec, 1987, Onyejekwe, 1993). De los múltiples temas que se abordaron en relación a la seguridad alimentaria destacaron las prohibiciones y restricciones unilaterales a la exportación de alimentos. Se trataba de una cuestión política basada en la experiencia de la escasez y el racionamiento de alimentos durante la guerra. La nueva situación de paz permitía la reanudación de la producción en Europa y la normalización del comercio alimentos. Sin embargo, el asunto era más complejo, ya que la volatilidad inherente a la propia producción alimentaria mantenía preocupados a los países importadores.

Las restricciones a la exportación de productos agropecuarios causaban problemas de suministro en los mercados internacionales, por lo que la mayoría de los Estados, particularmente los países importadores netos de alimentos, buscaban un orden en los mercados alimentarios. En este sentido, en la Carta de La Habana se acordó, aunque sólo de forma temporal, prohibir las restricciones a la exportación "durante el periodo necesario para prevenir la escasez de productos alimentarios u otros productos

---

<sup>132</sup> Hubiese sido la tercera institución en el marco de la cooperación económica internacional junto a las dos instituciones de Bretton Woods (BM y FMI).

esenciales para el país miembro exportador" (ONU, 1948:34). Las normas propuestas sobre restricciones a la exportación, pese priorizar la seguridad alimentaria sobre el comercio internacional, se basaban en la excepcionalidad. Las prohibiciones y restricciones a las exportaciones agrícolas sólo formarían parte de la política comercial en circunstancias especiales. Este nuevo enfoque reforzaba la tesis de que el hambre era un problema de abastecimiento y la cooperación internacional el mecanismo para asegurar el flujo fluido de alimentos de los países excedentes a los países deficitarios (*ibíd.*:36).

La Carta de La Habana fue un paso importante para el Derecho Internacional Público en materia de seguridad alimentaria vinculada a la gestión del suministro mundial de alimentos. En ella se establecía un marco jurídico para un acuerdo intergubernamental sobre materias primas en época de posguerra. Su objetivo era reducir las fluctuaciones de precios y equilibrar la oferta y demanda de los productos básicos (alimentarios y no alimentarios) (ONU, 1948, véase también Gilbert, 1997, Raffaelli, 1995). Sin embargo, se trataba más de lograr un “ajuste” entre los precios de estos productos para los consumidores y los precios “remunerativos” para los productores<sup>133</sup>, que de un acuerdo sobre seguridad alimentaria. Aún así, articulaba un reconocimiento temprano por parte de los Estados de una obligación implícita para la producción y distribución de alimentos en condiciones no comerciales. Esta obligación prefiguró el régimen internacional de ayuda alimentaria que surgió décadas después dado que en 1950 EEUU declinó ratificar la Carta de La Habana y con ello, desechó la idea de una organización internacional formal con autoridad para gobernar el comercio internacional (Krueger *et al*, 1998). En consecuencia, el GATT se convirtió en el único instrumento multilateral en esta materia.

El GATT (1948) no incluía la iniciativa internacional de gestionar el suministro de alimentos para coordinar la oferta y el comercio agrícola mundiales (Josling *et al*, 1996). Una diferencia con la Carta de la Habana y una omisión importante en la

---

<sup>133</sup> El artículo 57 de la Carta de la Habana, permitía el establecimiento de restricciones a las prohibiciones de exportación de alimentos en los casos apropiados para “la distribución de alimentos básicos a precios especiales” (ONU, 1948a: 78). En este sentido, se entendían como “precios especiales” aquellos precios que en los alimentos disponibles, estaban por debajo de su coste. Una práctica por parte de EEUU hacia sus aliados habitual en la época de guerra. Este objetivo puso de relieve las preocupaciones de los países exportadores de alimentos ya que podría suponer no poder dar salida a los excedentes acumulados debido al aumento significativo de su capacidad productiva tras la guerra y las dificultades de los países importadores para adaptarse a los precios vigentes de mercado.

relación entre comercio y seguridad alimentaria porque se desechaba la posibilidad de contar con productos alimenticios disponibles a precios por debajo de mercado. Con este fracaso se disipó el impulso de hacer los alimentos más asequibles para los países importadores de alimentos<sup>134</sup>.

En 1960, coincidiendo con el establecimiento de la CEE (1957) y antes de que el arancel externo comunitario entrara en vigor en 1962, EEUU encabezó la iniciativa de una ronda de negociaciones. En esta línea, la Ronda de Dillon (1960-62), trató la liberalización del comercio agrícola, la reducción de los aranceles industriales y la incorporación de nuevos países en desarrollo independientes. Específicamente centrada en los efectos negativos de las barreras a la importación y los patrones del comercio agrícola internacional (Hoekman y Kostecki, 2001), en la Ronda se entrelazaban las cuestiones de los excedentes agrícolas y la ayuda alimentaria<sup>135</sup>. La disposición de estos excedentes como ayuda alimentaria internacional, especialmente por parte de EEUU, constituía una fuente de tensiones comerciales entre exportadores agrícolas. La cuestión era equilibrar comercio y ayuda sin que la donación de excedentes afectara a los precios del trigo ni a sus exportaciones. Teniendo en cuenta que el trigo era el principal alimento en la economía de la época (Friedmann, 1982), sus principales exportadores, Canadá, Australia y Argentina, acusaron a EEUU de aprovecharse para expandir su producción y asimilarse una mayor cuota de mercado. De hecho, el trigo es un buen

---

<sup>134</sup> Una característica común de muchos planes de desarrollo era la insistencia en la autosuficiencia parcial o total en la producción de alimentos, motivada por consideraciones estratégicas. La escasez sufrida durante la guerra y la posguerra había convencido a muchos países de la importancia de garantizar los suministros de alimentos y les había hecho desconfiar de una dependencia excesiva de las importaciones. Estas preocupaciones se agravaron como consecuencia de las dificultades de pago y la resistencia a gastar las escasas divisas en importaciones de productos agrícolas en vez de en equipo de producción necesario para el desarrollo. La autosuficiencia alimentaria llegó a formar parte habitual de la mayor parte de los planes de desarrollo nacionales, incluso en los casos en que este objetivo era claramente inalcanzable, si no era con costos sumamente elevados y en situaciones de abundante suministro de alimentos en los mercados mundiales. La insistencia en la producción y la autosuficiencia alimentaria, claramente en contradicción con el sesgo antiagrícola de las estrategias de desarrollo basadas en la industria, crearon en muchos países marcos de políticas ambiguos. Un factor importante que explica el interés por la autosuficiencia en los primeros años cincuenta fue la crisis de pagos que se produjo en aquellos años. Fue un periodo de demanda creciente de mercancías de todo tipo, especialmente desde las zonas donde las importaciones se habían interrumpido durante la guerra y donde se había puesto en marcha un vigoroso proceso de recuperación. Como EEUU era el principal abastecedor de productos industriales y agrícolas, los importadores tenían que pagar en dólares, que pronto escasearon. Muchos países con déficit, incluso los que recibían pagos en condiciones concesionarias y otras formas de ayuda de los EEUU, se vieron obligados a reducir sus importaciones de alimentos y de otros productos (FAO, 1958).

<sup>135</sup> En 1961 se crea el PMA para utilizar el excedente de la producción de alimentos de los países más avanzados para contribuir al progreso económico de los países menos desarrollados y así combatir el hambre y la malnutrición. Este organismo consideraba la necesidad de un crecimiento mucho más rápido de la producción de alimentos en los propios países en desarrollo (FAO, 1962).

ejemplo del efecto que tuvo en el comercio internacional el apoyo a los precios sobre los excedentes de las exportaciones. El informe sobre la situación mundial del trigo de abril de 1960 avisaba de un aumento de su precio debido a transacciones que habían posibilitado un mayor consumo (GATT, 1961: 5-6).

Una ronda que debería haber compensado el deterioro de los intercambios comerciales de los países en desarrollo con medidas especiales en el tratamiento del régimen comercial (Hudec, 1987), no solo confirmó que los países en desarrollo no iban a ser los principales destinatarios de la ayuda alimentaria, sino que su verdadero motivo de negociación fue la eliminación de las barreras comerciales entre los países avanzados (*ibíd.*: 44-46). La seguridad alimentaria quedó reducida en esta ronda a una cuestión de suministro y las preocupaciones sobre los efectos de distorsión comercial que causaba la ayuda alimentaria. De hecho, dos años después, y promovido por el G-77, se convocó a la UNCTAD para abordar las preocupaciones sobre escasez generalizada de alimentos frente al crecimiento demográfico y la disminución de la producción per cápita en los países en desarrollo (Koffsky, 1967), incluyendo la negociación de acuerdos preferenciales sobre productos básicos (UNCTAD, 1964). La aparición en el ámbito multilateral de este nuevo actor provocó un cambio en la política del GATT hacia los países en desarrollo, aumentando el compromiso de abordar mejoras en su acceso al mercado alimentario (Hudec, 1987: 55-58).

En la Ronda Kennedy (1963-67), EEUU aspiraba a cuatro objetivos en agricultura<sup>136</sup>. También se perseguía resolver la cuestión sobre el uso estratégico de los excedentes de granos, con el fin de reducir la volatilidad de los precios internacionales de los cereales (GATT, 1962). Emergía el objetivo común de EEUU y la CEE de lograr la estabilidad de precios y la oferta, aunque eso sí, con planteamientos distintos. Para la CEE lo importante era cuantificar todo el apoyo a la agricultura frente a EEUU, que presionaba para conseguir grandes reducciones en los aranceles agrícolas (Josling *et al*, 1996:62-66). El tema clave para la seguridad alimentaria giraba en torno a la autosuficiencia en un contexto donde se negociaba administrar el suministro internacional de cereales. En este sentido, los países exportadores de alimentos pretendían establecer un plan mundial

---

<sup>136</sup> EEUU aspiraba en la Ronda Kennedy a: i) aumentar el acceso de los exportadores a los mercados de la CEE; ii) renegociar un precio mínimo internacional para el trigo; iii) ajustar la oferta mundial de trigo en línea con la creciente demanda mundial comercial y no comercial; y, iv) establecer un programa multilateral de ayuda alimentaria (Hedges, 1967).



de gestión de la oferta de cereales como parte de un estrategia para desalentar a Reino Unido y Francia de avanzar hacia una política de autosuficiencia alimentaria (Hedges, 1967).

A mediados de los años sesenta, los países miembros de la CEE, en el marco de la nueva PAC, estaban en pleno proceso de ampliación de la producción nacional de granos. Siguiendo la estela de la Farm Bill estadounidense (1933)<sup>137</sup>, se buscaba la autosuficiencia agrícola como objetivo de política de seguridad alimentaria para la PAC. Es decir, había que establecer una proporción relativa entre la producción nacional y las importaciones extranjeras que constituyeran el consumo total de alimentos, aunque con ello se obligara a los países exportadores de alimentos a reducir su acceso a los mercados de Europa occidental. De esta manera, la CEE se garantizaba una cuota de mercado. Sin embargo, tras dos años de negociaciones, la propuesta de la CEE no llegó a ningún acuerdo sobre acceso a los mercados agrícolas. En cambio, las negociaciones cambiaron su enfoque para trabajar en un acuerdo sobre el reparto de la carga de la ayuda alimentaria internacional, algo que EEUU consiguió con el apoyo tanto de los principales exportadores como importadores de cereales, salvo la URSS (Josling *et al*, 1996:68). Finalmente, se consiguió un acuerdo sobre un nivel mínimo de compromisos de ayuda alimentaria con una mayor previsibilidad de la oferta.

Se llega así a la década de los setenta con un sistema mundial de alimentos donde, por una lado, la sobreproducción agrícola era excedentaria<sup>138</sup> y, por otro, la regulación comercial impulsaba las ventajas de los países exportadores sin compensar las distorsiones que estos provocaban sobre la producción, abastecimiento y consumo de

---

<sup>137</sup> La Farm Bill (1933) es la primera herramienta de la política agrícola y alimentaria de EEUU. Generó el entorno para la aprobación de distintas leyes para ayudas “desvinculadas de la producción” o inversiones y gastos públicos en infraestructuras, educación, investigación y experimentación agraria como “soportes a la competitividad” que fortalecían las posibilidades de la agricultura del Norte en los mercados globales. Normas sobre proveedores, localización y condiciones acuerdos de liberalización del comercio a escala mundial. Las deficiencias de las instituciones internacionales y las relaciones internacionales desiguales se consideraban como el principal escollo para el crecimiento en los países en desarrollo (US, 1933 en Lehrer, 2018).

<sup>138</sup> Durante la década de 1950 y la primera mitad de la década de 1960, la producción mundial de alimentos creció de manera constante, incrementándose en más de un 50 por ciento (FAO, 1968). El problema de los excedentes agrícolas implicaba colocar los excedentes sin perturbar los mercados agrícolas mundiales y conseguir que la producción aumentara de conformidad con las necesidades mundiales sin incrementar los excedentes. Desde la FAO (1953) se lanzó la idea de utilizar los excedentes de alimentos para mitigar las emergencias alimentarias y promover el desarrollo. La colocación de excedentes ganó terreno y dio lugar a la introducción de la ayuda alimentaria como forma de asistencia para el desarrollo (FAO, 2000).

productos agrícolas en el resto de los países. La Revolución Verde no solo contribuyó a esa sobreproducción, también significó una pérdida de control sobre los alimentos en aquellos países cuyo endeudamiento les obligó a ajustar su oferta agrícola a la demanda del FMI y BM. El comercio y su beneficio se impusieron al intento de ceder agencia a la seguridad alimentaria <sup>139</sup> y las necesidades del sector agrícola para el autoabastecimiento de muchos países que se convirtieron en importadores de alimentos de grano. Esta dependencia se unía a un aumento exponencial de la presencia del petróleo en el sistema productivo alimentario, lo que suponía un desastre económico para muchos agricultores y limitación de reacción frente a repentinas subidas de precios de los alimentos o cambios bruscos de existencias (Margulis, 2017). La crisis reflejaba esta falta de gobernanza cuando se produjo la inesperada escasez de trigo en 1973, elevando su precio hasta causar pánico en los mercados internacionales. El agotamiento de existencias de alimentos de grano tras las caídas de producción de 1972 (41 millones de toneladas) y de 1974 (30 millones de toneladas) sumado a dos fuertes sequías en el continente africano, provocaron la primera crisis alimentaria oficial (ONU, 1974).

Las instituciones internacionales del ámbito alimentario durante el bloque 1945-73, representan, tal y como caracteriza Robert Cox, las reglas que facilitan la expansión del orden hegemónico mundial, ya que tal y como se ha visto, el GATT y la FAO de un modo más extenso, pero también el FMI y el BM, van institucionalizando las directrices macroeconómicas, productivas y comerciales de EEUU y de aquellos países que como la CEE y Japón, secundaban el mismo relato dominante difundido por la Conferencia de Davos (1971). Solo la rivalidad Norte-Sur, que el G-77 introdujo y que se sumó a la de Este-Oeste, buscó acuerdos de mercado más simétricos y de mayor control sobre las operaciones de las ETNA ubicadas en sus territorios. Todas estas instituciones significaban en sí mismas el orden hegemónico mundial. No solo confluían en aumentar la producción alimentaria y liberalizar el comercio, principalmente para facilitar la exportación de excedentes, también legitimaban las normas al mismo tiempo que incorporaban a las élites de países periféricos. A raíz de la Revolución Verde, las élites absorbieron las ideas contrarias, como las expresadas en la Carta de la Habana o los intentos en las distintas rondas del GATT para proteger la agricultura de los países

---

<sup>139</sup> Las cuestiones de implementación y gobernanza de la seguridad alimentaria fueron desplazadas del régimen comercial (GATT) hacia otras instituciones como la ONU, tal y como demuestra el multilateralismo desarrollado durante las rondas de Kennedy y Tokio (Margulis, 2017).

periféricos, así como de la propia UNCTAD (McKeon, 2015).

Salvo excepciones, las ETNA se institucionalizan en torno a la legislación nacional de los países en los que se establecen y se someten a las reglas del Derecho Internacional Privado y a las normas de determinados tratados de alcance bilateral o regional. Esta circunstancia les brinda unas ventajas económicas en detrimento de las empresas nacionales, condicionadas por el marco jurídico (laboral, fiscal, financiero, mercantil, civil o penal) del único país en el que se encuentran implantadas (Calduch, 1991). En la década de los años setenta, cuando se inició la crisis, la capacidad autorreguladora del mercado libre se trasladaba a las 196 ETNA registradas en el sector agroalimentario (119 norteamericanas, 67 europeas y 10 japonesas) (Alfranca *et al*, 2004).

Cuadro 11. Instituciones del Bloque Histórico 1945-73

INSTITUCIONES DEL SISTEMA ALIMENTARIO
<p>Bretton Woods (FMI y BM): visión fundamentalista del mercado. Política monetaria internacional/ precios de alimentos.</p> <p><b>Carta de la Habana</b> proponía institucionalizar el hambre como problema de abastecimiento y la cooperación internacional el mecanismo para asegurar el flujo fluido de alimentos de los países excedentes a los países deficitarios.</p> <p><b>GATT</b> único instrumento multilateral comercial, pero no incluía la iniciativa internacional de gestionar el suministro de alimentos para coordinar la oferta y el comercio agrícola mundiales. Al promover la apertura de mercados agrícolas, ratificó un consenso dominante de pensamiento político en los países centrales y fortaleció a aquellos determinados a ampliar el comercio internacional alimentario en contra del proteccionismo de otros más preocupados por conservar sus productos y precios.</p> <p><b>Ronda Dillon</b> (1962) confirmó que los países en desarrollo no fueron los principales destinatarios de la ayuda alimentaria sino la eliminación de las barreras comerciales entre los países avanzados. La seguridad alimentaria fue solo una cuestión de suministro y las preocupaciones sobre los efectos de distorsión comercial que causaba la Ayuda Alimentaria.</p> <p><b>Ronda Kennedy (1963-67)</b> EEUU le gana la mano a la PAC /CEE consiguiendo arrebatarle una cuota mínima de alimentos para la soberanía europea y a cambio se firma un acuerdo sobre un nivel mínimo de compromisos de ayuda alimentaria con una mayor previsibilidad de la oferta.</p> <p><b>Revolución Verde</b> contribuyó a esa sobreproducción y también significó una pérdida de control sobre los alimentos en aquellos países cuyo endeudamiento les obligó a ajustar su oferta agrícola a la demanda del FMI y BM. Los costes y riesgos de la producción y distribución se reparten entre agentes, áreas y territorios (a favor de EEUU).</p> <p><b>UNCTAD</b> (1964) Condiciona al GATT a considerar el mercado internacional de alimentos y no solo a los exportadores.</p> <p><b>FAO</b> (1946) Seguridad alimentaria. Administra el riesgo del hambre pero no se focaliza en erradicarla.</p> <p><b>PMA</b> (1963) institucionaliza la ayuda alimentaria de EEUU y favorece la contención de precios.</p> <p><b>Farm Bill</b> (1933) Fortalece las posibilidades de la agricultura de EEUU en los mercados globales. Subsidios.</p> <p><b>PAC</b> (1962) Establece subvenciones y sistemas que garantizaban precios elevados a los agricultores, incentivando el aumento de la producción y consiguiendo resultados efectivos, tanto hacia el autoabastecimiento como en el crecimiento del comercio intracomunitario.</p> <p><b>Convenio sobre la Ayuda Alimentaria</b> (1967) primera obligación internacional cuantificada y vinculante para los gobiernos en el reparto de alimentos.</p> <p><b>Conferencia Mundial</b> (1968) sobre la reforma agraria de la ONU/FAO hacia un enfoque integrado para la agricultura.</p> <p><b>G-77</b> única institución que buscó acuerdos de mercado más simétricos y de mayor control sobre las operaciones de las corporaciones transnacionales ubicadas en sus territorios.</p>

Fuente: elaboración propia.

## *5.2 Fuerzas sociales, formas de Estado y órdenes mundiales de la alimentación*

A través del MEH, las tres categorías analizadas se relacionan en tres ámbitos: la organización de la producción alimentaria, más particularmente en relación a las fuerzas sociales engendradas por este proceso de producción; las formas de Estado como deducidas del estudio de los complejos Estado/sociedad; y el orden mundial, esto es, derivado de las configuraciones particulares de las fuerzas que sucesivamente definen la problemática de la alimentación para el conjunto de Estados. Cada uno de estos ámbitos se analiza a continuación como una sucesión de estructuras dominantes y rivales emergentes e interrelacionados que provocan cambios en la organización de la producción alimentaria de 1973, ya que se generan nuevas fuerzas sociales que, a su vez, implican cambios en la estructura de los Estados y que alteran la problemática del orden mundial (Cox, 1996).

### *5.2.1 Fuerzas sociales*

A continuación se analizan las fuerzas sociales en el bloque 1945-73 y sus posibilidades o constreñimientos para producir cambios a partir del análisis realizado.

El orden mercantil e industrial que impulsa EEUU desde 1947 permite consolidar un modelo de agroindustria nacional que promueve la seguridad alimentaria como base para el desarrollo nacional. Los cultivos mecanizados con insumos químicos, que introdujeron patrones de dependencia en la producción a través de las empresas agroexportadoras, se implantan al mismo tiempo que se distribuían, desde EEUU y otros países, excedentes alimentarios que reconfiguraron las dietas urbanas según las preferencias occidentales. Dichos alimentos importados restringieron las posibilidades económicas de los agricultores de otros países con menos presencia en la esfera internacional.

Mientras algunos gobiernos distribuían los excedentes en forma de ayuda alimentaria, se generó tal presión sobre las condiciones económicas de las agriculturas nacionales

que muchos campesinos emigraron de las zonas rurales<sup>140</sup> (Friedmann, 2005:8). La incidencia de esta forma de ordenar la economía mundial agroalimentaria se consolidó en un concierto de intereses que favoreció el desarrollo nacional con políticas proteccionistas y de diversificación productiva, con el fin de romper con la dependencia de la exportación de unos pocos productos. Se impulsó la sustitución de importaciones agrícolas y la producción de los insumos para las nacientes industrias nacionales (CEPAL, 1973), utilizando para ello las mismas tecnologías que posibilitaron los altos rendimientos en EEUU y CEE (Llambi, 1995:11). Por distintas razones, esta réplica no se dio, aunque sí generó incrementos en la producción de bienes alimentarios, que también supuso fuertes impactos sobre los ecosistemas (Revolución Verde y la agricultura industrial).

El proyecto globalizante de la política agrícola de EEUU, institucionalizado desde el GATT con el objetivo de liberalizar el mercado y romper las economías nacionales, consolida los sectores transnacionales de la industrialización y la comercialización al tiempo que reduce la participación de pequeños agricultores. Estas presiones se insertan en el nuevo modelo de acumulación internacional, repercutiendo severamente en las políticas sociales de la región y sobre la población en general. Con la crisis de 1973 comienza un cambio en los patrones de acumulación a nivel mundial<sup>141</sup>. Los diferentes países, directa o indirectamente, tratan de ser parte de este nuevo sistema donde la economía capitalista asiste a un periodo de transición de un orden de acumulación fordista-keynesiano a uno de acumulación flexible<sup>142</sup>. En términos generales, el orden

---

<sup>140</sup> Ese abandono, que en un primer momento afecta tan sólo a obreros agrícolas, arrendatarios y aparceros, se extiende con posterioridad a los estratos más bajos del campesinado con tierras (Grain, 2010).

<sup>141</sup> En torno a esta fecha se habría producido la crisis global de la economía capitalista (recesión, ajuste de precios petroleros a nivel mundial, fuertes procesos inflacionarios) que puso en evidencia las carencias del keynesianismo para administrar problemas de desinversión y falta de rentabilidad en el sistema económico (Harvey, 1990, Regini, 1994).

<sup>142</sup> Desde el punto de vista de la producción, la estructura rígida del fordismo se caracteriza por la producción en masa de bienes homogéneos y estandarizados, para lo cual usa como elemento central la técnica taylorista de partición y mecanización del proceso de trabajo. Al analizar el problema desde el lado del consumo se observa la preeminencia del consumo masivo e indiferenciado y de los mercados nacionales sobre los internacionales. Desde la dimensión política, lo característico del fordismo alude a la existencia de un “compromiso de clases” en el que la burguesía se compromete a aceptar la democracia como sistema político y a reinvertir parte de la plusvalía obtenida de manera que la acumulación producida ocasione un mejoramiento del bienestar material de los trabajadores. Por su parte, éstos últimos aceptan la propiedad privada de los medios de producción y la exacción de la plusvalía (poniendo fin a sus aspiraciones maximalistas-revolucionarias). El Estado actúa como garante de este pacto para lo cual mantiene el control de las variables macroeconómicas, de la distribución de la riqueza a nivel nacional y de las inversiones. Esto es lo que se conoce como “políticas keynesianas” (Harvey, 1990; Regini, 1994).

de acumulación flexible propicia un cambio marcado por una directa confrontación con las múltiples rigideces del fordismo. Se asienta en la flexibilidad del proceso laboral, de los mercados de trabajo, de los productos y patrones de consumo, en una reorganización espacial de la producción y en nuevas formas de regulación en las relaciones productivas (Ramírez, 2001). Comienza un nuevo ciclo productivo en los mercados transnacionales o globales alimentarios respecto al mercado nacional. Este cambio de acumulación viene asociado al desmantelamiento del sector público y al abandono del Estado de sus funciones de promoción e integración social (Ramírez, 2000).

Cuando el Estado (con la excepción de EEUU y la CEE) deja de garantizar a los agricultores los medios de producción necesarios para asegurar la alimentación y su subsistencia (Servolin, 1979:163), desaparece el marco legal proteccionista<sup>143</sup> que impedía la concentración de explotaciones agrícolas. A esto se une que los agricultores no comparten el mismo comportamiento racional del empresario capitalista, ya que acumulan a través de las herencias tierras sobre las que se instalan pero que raramente compran o alquilan, de modo que las explotan sin que se hayan capitalizado para su adquisición. Esto conlleva una relación de reproducción de los medios de producción pero sin prácticamente relevancia sobre las ganancias y beneficios (Coulomb, 1973:42-43). Un carácter no empresarial que va siendo absorbido por los postulados tecnológicos de la Revolución Verde y la clase emergente de agricultores que acceden a ella en los mismos términos que favorecen los nuevos sectores motrices del sistema económico.

En este sentido, las ETNA van impulsando el cambio en la misma dirección. A medida que se insertan con capital internacional en los países más periféricos del sistema, provocan una escisión entre los trabajadores agrícolas de capital nacional y capital internacional (por ejemplo, aquel dedicado a la producción internacional). Los trabajadores en el sector de la producción internacional son aliados potenciales del capital internacional. Los trabajadores en el sector del capital nacional, por su parte, son más susceptibles a la llamada del proteccionismo y del corporativismo nacional (más que de empresa) en el que la defensa del capital nacional, de los puestos de trabajo, y de

---

<sup>143</sup> Los procesos del trabajo agrícola no se prestan a la manufactura por estar regulados por los ciclos biológicos. Al ser su ejecución delicada, exigen gran parte de la mano de obra y dificultan en consecuencia la división del trabajo y la cooperación compleja. La estructura de propiedad y el precio elevado de la tierra, así como el interés político del Estado por articular un marco legal proteccionista, son sin duda elementos que han contribuido a dificultar el proceso de concentración de las explotaciones (Kautsky, 1974).

los estatus adquiridos por los trabajadores en las instituciones de relaciones industriales, se perciben como interconectados.

Hasta la crisis de 1973 predominaba una clase social de agricultores con tierras, capaces de reproducir los medios de producción en un marco de protección del Estado, que era quien establecía los precios, ventas y mercados de los alimentos. Existía un compromiso de clase, garantizado por el Estado y donde las políticas keynesianas mantenían un equilibrio entre burguesía y trabajadores, que permitía el abastecimiento y disposición de alimentos en función de la oferta. Con la llegada de los avances tecnológicos de la Revolución Verde emerge una nueva clase de agricultores con acceso a estos avances y créditos para adquirirlos y que comienza distanciarse de los agricultores precarios. Los productores de alimentos de pequeña escala fueron expulsados de sus tierras y sus mercados eliminados (por insuficientes y arcaicos) a pesar de ser responsables del 70 por ciento de la producción de los alimentos que se consumían en el mundo en los años setenta (McMichael, 2014).

Los agricultores especializados surgen para integrarse en los procesos transnacionales impulsados por el capital, las finanzas y las ETNA. En la estratificación los productores agrícolas se colocan en el primer lugar, seguidos de los agricultores precarios y, por último, los agricultores excluidos (que emigran a las ciudades). El tránsito al sistema alimentario productivista va dejando atrás el orden agroexportador provocando un cambio sobre las fuerzas sociales que se modulan hacia una estructura de clase global junto a, o superpuesta sobre, las estructuras de clase nacionales.

Desde la sociedad civil se reclama una agencia para la seguridad alimentaria. Si bien se trata de una presencia menor, el hecho de que en 1950 la ONU<sup>144</sup> diera a las ONG un estatuto de observadoras abre un espacio para institucionalizar las demandas sociales que se desarrollan desde la sensibilización al asistencialismo. En esta línea, destaca una iniciativa suiza que en el marco de la creación de alianzas solidarias entre productores y

---

<sup>144</sup> La definición de “organización no gubernamental internacional” se da por primera vez en la Resolución 288 (X) de ECOSOC el 27 de febrero de 1950: se define como “cualquier organización internacional que no esté fundada en un tratado internacional”. El papel fundamental de las ONG y otros “grupos principales” en el desarrollo sostenible fue reconocido en el capítulo 27 del Programa 21, lo que llevó a los acuerdos para una relación consultiva entre la ONU y las ONG. Se ha observado que el número de ONG internacionales fundadas o disueltas aumenta en los periodos de crecimiento y disminuye en tiempo de crisis (Boli, y Thomas, 1997: 177).

consumidores denunciaba la destrucción de la relación entre las personas y los alimentos, tanto en los países del Norte como en los del Sur. Este movimiento de los años 50 responsabilizaba al libre comercio de acorralar las pequeñas explotaciones familiares y generar la desesperación entre los campesinos, así como de no impedir enfermedades provocadas por agentes patógenos en los alimentos, la leche y los otros productos contaminados por productos químicos. La Asociación Suiza del Consumidor (ASC) aborda de manera global la salud y la rentabilidad económica (Hitchman, 2010), reclamando seguridad al gobierno frente al neoliberalismo alimentario.

En la década de los años 60 proliferan en paralelo al proceso de descolonización otras ONG que reclaman la misma agencia sobre los alimentos. En Francia, el Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo (CCFD); en Alemania, German Agro Action; en Suecia, Diakonia, entre otras, piden a sus respectivos gobiernos seguridad en el acceso a los alimentos. Paralelamente, algunas catástrofes naturales, sobre todo en el Sur, suscitan en la opinión pública una atención que nunca se les había prestado hasta entonces (Rifman, 2007:6). Las primeras aportaciones de las ONG a la seguridad alimentaria durante el periodo previo a la crisis de 1973 consistieron en participar en el reparto y logística de la ayuda alimentaria, es decir, servían de correa de transmisión de los gobiernos. Sin embargo, según se avanzaba en beneficio de las poblaciones vulnerables o en sufrimiento, se fueron adaptando a un mundo poswestfaliano de mayor desregulación y caos (*ibíd.*:24).

### 5.2.2. *Formas de Estado*

Con la crisis del 29, la inseguridad económica engendró el nacionalismo económico y contagió a la política, propiciando la aparición del proteccionismo. La falta de cooperación internacional favoreció la protección de los agricultores nacionales estadounidenses frente a la caída de los precios y de la competencia extranjera. De hecho, la Ley Smoot-Hawley (1930) elevó los aranceles estadounidenses hasta unos niveles sin precedentes y empujó a otros países a subirlos por encima del 30 por ciento (Clemens y Williamson, 2001). Por efecto de estos nuevos obstáculos al comercio y del hundimiento de la demanda, el comercio internacional se desplomó y solo se recuperó después de la Segunda Guerra Mundial. De hecho, el crecimiento de la economía mundial fue más rápido entre 1950 y 1973 que entre 1914 y 1929, siendo su alcance



geográfico fue mucho mayor, marcando el inicio de un crecimiento económico sin precedentes. El PIB mundial per cápita creció a una tasa anual de casi el tres por ciento y el comercio mundial a una tasa de casi el 8 por ciento al año en gran medida debido a la creación de las nuevas instituciones económicas multilaterales del sistema de Bretton Woods: el FMI, el BM y el GATT.

Hasta 1973, el capital, el trabajo y la acción estatal emanados de las políticas keynesianas promulgadas por el Estado, y que estimulaban la demanda vía la presión fiscal, conformaron el Estado corporativo tripartito. A principios de los años 50, las políticas nacionales controlaban y regulaban el mercado, así como los precios de los alimentos. Reino Unido y EEUU apostaban todavía por la soberanía nacional frente a la globalización. Con el Sur todavía colonizando, estas dos potencias no solo no participaban todavía en la definición, se oponían a la apertura de la alimentación mundial junto con los *lobbies* de las materias primas. El Estado tenía un papel primordial como estabilización de precios y garantía de suministros de alimentos (McKeon, 2015).

En 1954, Eisenhower convierte la ayuda alimentaria en un instrumento exitoso para sentar las bases de una expansión de las exportaciones de alimentos<sup>145</sup>. Los países en desarrollo se vieron abocados a adoptar el paquete de tecnologías clave para el productivismo agrícola, que empezaba a definirse como paradigma de la alimentación mundial (Patel, 2012). Inducidos por el crédito fácil, estos países accedían no solo al capital, también a unos planes de desarrollo de tecnología intensiva, repitiendo un proceso de modernización agrícola basado en la industrialización occidental. Un modelo que avanzaba y que solo encontró cierta resistencia en las demandas del G-77. Este grupo de países no alineados buscaba acuerdos más simétricos que, sin embargo, chocaban con los objetivos tanto de EEUU como de la CE, al mantener los precios de las materias primas lo más bajos posible y mantener la dependencia sobre la comida elaborada de los países en desarrollo.

Avanzada la década de los sesenta, apoyándose en el incipiente discurso de la seguridad alimentaria, el G-77 acudía a la FAO para instrumentalizar sus demandas de valorizar

---

<sup>145</sup> Siete de cada diez importadores de alimentos en 1986 eran o habían sido receptores de “Alimentos para la Paz” (Schneider, 2008).

las materias primas agrícolas. El Estado carecía de capacidad para evitar el abaratamiento en los mercados, pero las instituciones solo respondían a los intereses hegemónicos. En plena crisis de suministro de alimentos, la OCDE se desmarcaba en la dirección opuesta al G-77 y desproveía a la FAO de funciones. Ante la sacudida de las sequías de Etiopía y el aumento de los precios del petróleo, los equilibrios del sistema alimentario norteamericano se rompieron: lejos de que los gobiernos recuperaran la seguridad alimentaria, la provisión de alimentos se trasladó a las corporaciones transnacionales. Estas multinacionales alimentarias comenzaron a influir sobre los Estados a través de la estructura mundial y el desarrollo de las fuerzas sociales a través de los tipos de dominación que ejercían, por ejemplo, avanzando el interés de una clase y frustrando a otra. Los Estados dejaban así de dirigir los mercados (McKeon, 2015).

Hasta la crisis de 1973, los Estados impulsaban un nacionalismo del bienestar que tomó la forma de planificación económica en el nivel nacional e intentó controlar los impactos económicos externos sobre la economía nacional (Cox, 1981). Esta planificación se sustentaba sobre un corporativismo en la mayoría de países industrialmente avanzados con el propósito de que la industria, y también el trabajo organizado, se beneficiara de políticas favorables. Sin embargo, según se avanzaba en los ajustes necesarios para adaptar las economías nacionales a la economía mundial, estas estructuras corporativas nacionales e industriales planteaban obstáculos proteccionistas y se fueron subordinando a los órganos centrales de la política pública internacionalizada. A medida que los sistemas alimentarios nacionales se fueron integrando más en el sistema mundial de alimentos, las compañías más grandes y tecnológicamente avanzadas fueron las que se adaptaron mejor a las nuevas oportunidades. A partir de los setenta, un nuevo eje de influencia vinculó las redes de política internacional con agencias centrales clave del gobierno y con los grandes agronegocios (*ibíd.*). Comienza a abrirse camino así una nueva estructura corporativa informal que reflejaba el dominio dentro de los países del sector alimentario orientado a la economía mundial sobre el sector alimentario más orientado a lo nacional.

Este proceso de internacionalización alimentaria al que se vieron sometidos los Estados no se limitó a los países capitalistas más avanzados, también se presentó en aquellos países en desarrollo que debían renovar deudas cuyas condiciones son establecidas por las instituciones de la economía mundial. Una situación compleja donde el bipolarismo

político y económico de la Guerra Fría no hacía fácil la cooperación internacional y la diferencia entre las sociedades y los países ricos y pobres se ampliaba.

Muchas economías del mundo en desarrollo sufrieron los efectos de la inestabilidad en los mercados agrícolas, una fuerte escasez de divisas y, sobre todo en Asia, los graves problemas vinculados con el proceso de establecimiento de los sistemas políticos recientemente independizados. La creciente diferencia entre los países ricos y pobres señalaba el desarrollo agrícola para mejorar la situación económica de los países y sociedades. Se consideraba que para elevar los niveles de vida de los países en desarrollo de forma significativa su producción alimentaria tendría que aumentar entre un 1 y un 2 por ciento más que el crecimiento demográfico. No obstante, se estimaba que un crecimiento semejante superaba los recursos y la capacidad tecnológica de muchos de estos países (FAO, 2000).

En este periodo previo a la crisis de 1973, la expansión de la producción alimentaria internacional se asocia a la internacionalización del Estado (Cox, 1996) y a la integración de los procesos de producción en una escala transnacional con diferentes fases de un único proceso llevado a cabo en diferentes países y formando parte de la estructura de los Estados y del orden mundial. La producción internacional comenzó a expandirse a través de la inversión directa, afianzando el control de los recursos productivos sobre los inversores y no tanto sobre los propietarios. Esta inversión se fundamenta en el conocimiento en forma de tecnología y especialmente en la capacidad de continuar desarrollando nueva tecnología.

Producto de estas transformaciones económicas globales, el Estado minimiza sus intervenciones (reduce el gasto social sobre los medios de producción agrícola) y se deshace de su función garante del pacto de clases y su capacidad de distribución de los alimentos. Los flujos financieros y económicos globales fijan el contexto y emiten las pautas que deben seguir los Estados en su intervención para el monitoreo que ejecuten sobre la economía nacional. Los sindicatos se debilitan y se acelera la desregulación de los mercados por parte del capital y las finanzas. En este proceso, las instituciones como el BM, FMI y GATT, pero también EEUU y la CEE, controlan el desempeño de las políticas estatales con miras a facilitar la liberalización del comercio, la estabilidad de las variables macro-económicas, la austeridad del gasto público y el servicio a las

deudas externas. En suma, los Estados se tornan “más efectivamente controlables por una ‘nébuleuse’ personificada en la economía global”, y son presionados a mistificar este control externo “por medio de un nuevo vocabulario de globalización, interdependencia y competitividad” provenientes de ciertos actores determinados (Cox, 1996:46).

### 5.2.3 Orden Mundial

En este bloque histórico de 1945-73 se consolidó un orden mercantil e industrial en la medida en que EEUU afirmaba su hegemonía (Friedmann, 2005: 8). Durante la Guerra Fría (1950-91), la rivalidad ideológica entre EEUU y la URSS dio paso a unas relaciones en las que se condicionaba el apoyo a los procesos de descolonización, se brindaba ayuda económica o se creaban zonas de comercio preferencial, incluso se propagaba una determinada cultura en base a la afinidad política. EEUU exportaba la democracia liberal y la economía de mercado frente a la URSS, que exportaba socialismo y una economía planificada centralista (Renouvin, 1982). En este orden internacional de posguerra EEUU ostentó, hasta la crisis de 1973, la hegemonía internacional de un modelo basado en el corporativismo tripartito de trabajo-producción-consumo, a su vez respaldado por el multilateralismo hegemónico de BW (Cox, 1987). Esta lógica multilateral determinaba: “[..] reglas para las relaciones de producción, comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo, al mismo tiempo que, trataban de poner fin al corporativismo proteccionista imperante durante el periodo de entreguerras” (Sanahuja, 2013).

El GATT (1947)<sup>146</sup>, a través de acuerdos regionales de comercio y la supresión de aranceles, propició una estructura en la que EEUU ejercía una agencia dominante (Cox, 1981; Sanahuja, 2013). Si bien la PAC alcanzó un consenso en 1962, no le plantó cara al liberalismo estadounidense hasta 1969, permitiendo que EEUU se consolidase como la principal potencia mundial.

---

<sup>146</sup> Cuando se creó el mecanismo del GATT en 1947, había 23 partes (países) contratantes, y el valor del comercio mundial era de 10.000 millones de dólares. Al final de la Ronda Uruguay, la octava ronda de negociaciones comerciales en el marco del GATT, había 128 partes contratantes y el valor del comercio mundial había alcanzado los 5 billones de dólares, de los cuales el 12 por ciento correspondía al comercio agrícola (GATT, 2017).

Frente a este multilateralismo, la ONU representaba un multilateralismo normativo/idealista resultado de “ejercer agencia a través de instituciones supranacionales, superando el viejo concepto westfaliano de Estado” (Sanahuja, 2013:32). En las organizaciones intermediarias como la FAO, UNCTAD y PMA, que hacían las veces de correa de transmisión de sus intereses<sup>147</sup>, se informaba sobre las cosechas y las capacidades de producción y acceso a los alimentos, así como se ofrecían recomendaciones para mejorar las condiciones de desigualdad entre la población mundial.

En 1973, la reducción de existencias de cereales en los principales países exportadores, sobre todo en EEUU, produjo una constante subida de los precios de los alimentos y el sistema se colapsó. En 1974, el descenso de cereales ya superaba ampliamente los 100 millones de toneladas, lo que significaba el agotamiento total de las existencias<sup>148</sup>. Los precios de consumo de los alimentos subieron en todas las regiones del mundo, afectando significativamente a los más vulnerables. Se abrió una brecha entre los que tenían acceso a los alimentos (empleo estable) y los que no; entre los que contaban con sistemas de protección y los que no frente al estancamiento del PIB y la inflación de los precios de los alimentos y salarios. La agricultura mundial sufrió los efectos de la crisis y la transformación estructural de este sistema mundial de alimentos dio lugar a un nuevo orden mundial.

Frente a un Estado debilitado y sin capacidad de dar respuesta al déficit alimentario se hacían más necesarias nuevas directrices para superar el estancamiento del crecimiento económico y posibilitar un sistema de acceso adecuado a los alimentos. Ese momento coincide con el establecimiento desde el entorno institucional de la ONU de nuevos compromisos internacionales articulados en nuevos mecanismos para la gestión de crisis alimentarias, incluida una definición más micro de la seguridad alimentaria. Un telón de fondo donde se conforma un orden mundial que se gesta a partir de la

---

<sup>147</sup> Este multilateralismo vendría a clasificarse como defensivo, y al igual que el multilateralismo hegemónico, normativo, idealista y reivindicativo, forma parte de una clasificación realizada por el profesor Sanahuja (2013).

<sup>148</sup> Las existencias mundiales de trigo bajaron de 50 millones de toneladas en 1971 a 27 millones de toneladas en 1973, el nivel más bajo de los 20 años anteriores. En 1974, las toneladas perdidas ascendían a 30 millones. El arroz también escaseó debido a la caída de la producción en los grandes países productores de Asia (FAO, 2000).

reconstrucción de la hegemonía con una mayor gestión política en la dirección concebida por la Comisión Trilateral<sup>149</sup>.

Esta reestructuración financiera e industrial ha llevado al debilitamiento de la autonomía del poder social colectivo de los trabajadores y a una creciente “periferización” de la mano de obra (Cox, 1993:45). Auspiciada por el Chase Manhattan Bank, se creaba la Comisión Trilateral en julio de 1973, un organismo de carácter privado cuyo promotor, Zbigniew Brzezinski, ex-Consejero de Seguridad Nacional norteamericano, definió como “el conjunto de potencias financieras e intelectuales mayor que el mundo haya conocido nunca”. Con el objeto de representar una distribución global del poder, se articula un organigrama con tres regiones: América del Norte (EEUU y Canadá), Europa y Japón. En su primera declaración expone sus propósitos:

“Todos los pueblos forman parte de una comunidad mundial, dependiendo de un conjunto de recursos. Están unidos por los lazos de una sola humanidad y se encuentran asociados en la aventura común del planeta tierra [...] La remodelación de la economía mundial exige nuevas formas de cooperación internacional para la gestión de los recursos mundiales en beneficio tanto de los países desarrollados como de los que están en vías de desarrollo” (*World Affairs Council* de Filadelfia, 1975).

Con el fin de consolidar la hegemonía del bloque de países industrializados sobre los países en desarrollo para impedir cualquier obstáculo de futuro de ese dominio, se establece un eje de los conflictos. El mundo comunista deja de ser un problema, más aún, el conjunto económico soviético pasa a ser considerado un aliado debido a la concentración de fuertes unidades de producción que, aunque todavía nacionales, operan con fundamentos y capacidad de acción multinacional. Bajo el eslogan “el comercio es la paz” se ignoró la situación interna de la URSS y se consolidaron las ventas de equipamientos industriales, sistemas electrónicos, productos petroquímicos, cereales, etc. La magnitud de esas operaciones crediticias y comerciales implicaba, como consecuencia adicional, una dependencia casi absoluta del régimen soviético

---

<sup>149</sup> Desde 1975, integra alrededor del 65 por ciento de las firmas bancarias, comerciales e industriales más poderosas del planeta. Figuraban entre ellos los mayores productores mundiales de petróleo, de acero, de automóviles y de radiotelevisión, y los principales grupos financieros: las bancas Rothschild y Lehmann; del Chase Manhattan Bank; de las multinacionales: Unilever, Shell, Exxon, Fiat, Caterpillar, Coca Cola, Saint-Gobain, Gibbs, Hewlett-Packard, Cummins, Bechtel, Mitsubishi, Sumitono, Sony, Nippon Steel, etc., así como los responsables de varias compañías públicas nacionalizadas de proyección multinacional (*World Affairs Council* de Filadelfia, 1975).

respecto del área de implantación de la Comisión Trilateral.

Pero el motivo esencial de su creación fue más pretencioso: sentar las bases para un gobierno mundial. Para ello, la comisión consideraba la necesidad de los Estados de renunciar a su soberanía en aras de un proyecto supranacional: “La Comisión Trilateral espera que [...] todos los gobiernos participantes pondrán las necesidades de interdependencia por encima de los mezquinos intereses nacionales o regionales” (Kioto, 1975).

Brzezinski afirmaba en una entrevista que “en nuestros días, el Estado-nación ha dejado de jugar su papel” (*New York Times*, 1976). En términos parecidos se expresaba Richard Gardner en su artículo *The Hard Road to World Order* en la revista *Foreign Affairs*:

“Los diversos fracasos internacionalistas acaecidos desde 1945, a pesar de los esfuerzos por evitarlos llevados a cabo por las distintas instituciones de reclutamiento mundial”, y proponía como refuerzo alternativo a esa situación “la creación de instituciones adaptadas a cada asunto y de reclutamiento muy seleccionado, al objeto de tratar caso por caso los problemas específicos y corroer así, trozo a trozo, las soberanías nacionales” (Gardner, 1974).

El principio básico del liberalismo quedó recogido en las declaraciones de David Rockefeller: “de lo que se trata es de sustituir la autodeterminación nacional que se ha practicado durante siglos en el pasado por la soberanía de una élite de técnicos y de financieros mundiales” (Rockefeller, 1973). Un principio que la Conferencia de Davos<sup>150</sup> (1971) ya incorporaba:

“En los próximos treinta años, alrededor de trescientas multinacionales geocéntricas regularán a nivel mundial el mercado de los productos de consumo, y no subsistirán más que algunas pequeñas firmas para abastecer mercados marginales. El objetivo deberá alcanzarse en dos etapas: primeramente, diversas firmas y entidades bancarias se

---

<sup>150</sup> El FEM es una fundación privada que se creó en 1971 con el propósito de discutir una estrategia coherente con la que las empresas europeas pudieran hacer frente a las necesidades y desafíos del mercado mundial. Auspiciado por la Comisión Europea, su fundador, Klaus Schwab, convocó a 444 ejecutivos de empresas europeas para introducir las prácticas de administración de EEUU a estas. En principio, en este Foro se pretendía desarrollar un enfoque de administración de partes interesadas, basado en el éxito corporativo, donde no solo se tomen en cuenta los intereses de las partes interesadas, los clientes y los consumidores, sino también los intereses de los empleados y las comunidades en las cuales está situada la compañía, incluidos los gobiernos. Los eventos de 1973, entre ellos, el mecanismo de tasa de cambio fija de Bretton Woods y la guerra árabe-israelí, hicieron que la asamblea anual ampliara su enfoque y se ocupara no solo de asuntos administrativos, sino también de asuntos económicos y sociales, invitando a líderes políticos a Davos en enero de 1974.

reagruparán en el marco multinacional; después, hacia finales de la década, esas multinacionales se acoplarán al objeto de controlar, cada una en su especialidad, el mercado mundial” (Entrevista a Klaus Schwab en el *Financial Times* del 22 de enero de 1971).

En tal desenlace está implícita la continuación del monetarismo como la ortodoxia de la política económica, que enfatiza la estabilización de la economía mundial (políticas anti-inflacionistas y tasas de cambio estables) sobre el cumplimiento de las demandas socio-políticas domésticas (la reducción del desempleo y el mantenimiento de los niveles salariales reales). Pero al mismo tiempo, el proceso de formación de la clase transnacional, que solía estar limitado a la zona del Atlántico, llegó a extenderse a los socios de la trilateral (EEUU, UE y Japón), permitiendo que las élites empresariales de los países periféricos profundizaran en los patrones de globalización para la integración de la clase capitalista, incorporándose en redes de élites como el Foro Económico Mundial.

Se pueden identificar ciertos patrones macro-regionales de formación de clase transnacional dentro de un patrón global general de integración capitalista (Gill, 1990). Van Apeldoorn (2002) destaca la emergencia en el ámbito europeo de una clase transnacional que surgió después de la emancipación de la burguesía europea, del capital estadounidense en el despertar de la crisis atlántica de la década de los años setenta y en respuesta a la crisis del capitalismo europeo.

Estaríamos ante un nuevo orden mundial no hegemónico basado en una nueva estructura global para la producción de alimentos. Tras el agotamiento de existencias de cereales, el descenso de la producción de alimentos raíz de la inflación que generó la subida de precios del petróleo y la dificultad de acceso alimentario en ciertas regiones del mundo, se determina un aumento en la producción y comercialización de alimentos. A la par que se consolidan dos tendencias poderosas y relacionadas (la dominación continua del capital internacional sobre el nacional dentro de los países principales y la internacionalización continua del Estado) el sistema de producción de alimentos se integra en esa dinámica. La configuración del poder interestatal que plantea este orden mundial es una coalición centrada en EEUU, la República Federal de Alemania y Japón, con el apoyo de otros Estados de la OCDE, la cooptación de algunos de los países en desarrollo más industrializados, como Brasil, los países más conservadores de la OPEC



y la posibilidad de una distensión que permita una mayor vinculación de la esfera soviética a la economía mundial.

La nueva división internacional del trabajo, que se enfatiza a través de la descentralización progresiva de las fábricas hacia los países en desarrollo, cubriría las demandas de industrialización de esos países. El conflicto social en los países del centro se combatiría a través del corporativismo de empresa, aunque con este método muchos trabajadores se quedarían sin protección, especialmente los no estables. En los países periféricos, el conflicto social se contendría mediante la combinación del corporativismo de Estado y la represión.

Las fuerzas sociales opuestas a esta configuración son las que conforman la producción nacional de alimentos, agricultores apoyados por el capital nacional, los agricultores precarios que recientemente se han movilizado en los países en desarrollo y los marginados sociales en los países pobres. Todos ellos se oponen, de alguna forma u otra, a la producción de alimentos con capital internacional y a las estructuras del Estado y del orden internacional más afines al capital internacional. Sin embargo, estas fuerzas no tienen ninguna cohesión natural y son neutralizadas, por un sistema mundial de alimentos corporativo no se detiene. En esta línea, el G-77 (1964) conformó una coalición de los países en desarrollo en contra de la dominación de los países del centro, pretendiendo un nuevo orden económico internacional contra-hegemónico y buscando un desarrollo autónomo de los países periféricos.

El G-77 coordinó programas de cooperación para la alimentación, agricultura y materias primas con el objetivo de llegar a acuerdos de mercado más simétricos y alcanzar un mayor control sobre las operaciones de las corporaciones transnacionales ubicadas en sus territorios, y así contrarrestar el orden hegemónico mundial (McKeon, 2015). Sin embargo, no se consiguió una concentración de poder suficiente para mantener este desafío a los países del centro. Si bien se demandó un Nuevo Orden Económico Internacional, el consenso prevaleciente detrás de esta demanda carecía de una visión suficientemente clara acerca de una economía política mundial alternativa para constituir la contra-hegemonía. Sus posibilidades estaban en las estructuras del Estado en los países en desarrollo y de su fuerza social controladora. Una combinación de personal de los partidos, burócratas y militares y líderes sindicales, la mayoría

originalmente de la pequeña burguesía, que controlaban el aparato del Estado y que a través de éste intentaban obtener un mayor control sobre el aparato productivo en el país. Se trataba de una respuesta local a las fuerzas generadas por la internacionalización de la producción de alimentos, un intento de ganar control local sobre estas fuerzas. Si su agencia hubiera sido mayor, se podría haber conseguido un mejor acuerdo dentro de la economía mundial o el debilitamiento del desarrollo desigual interno generado por el capital internacional, incluso haber acabado con la rivalidad de la relación centro-periferia.

La fractura del orden mundial alimentario agroexportador se hizo evidente con la crisis desatada en el año 1973. Esto significó el comienzo de un nuevo orden mundial alimentario con un cambio en los patrones de acumulación. Los diferentes países, directa o indirectamente, trataron de ser parte de este nuevo sistema en el que la economía capitalista asistía a un periodo de transición de un orden de acumulación fordista-keynesiano a uno de acumulación flexible. El orden de acumulación flexible estaría marcado por una directa confrontación con las múltiples rigideces del fordismo. Asentado en la flexibilidad del proceso laboral de los mercados de trabajo, de los productos y patrones de consumo, supone una reorganización espacial de la producción y nuevas formas de regulación en las relaciones productivas. Está caracterizado por la emergencia de nuevos sectores productivos y nuevas formas de provisión de servicios financieros, así como del descubrimiento de nuevos mercados. Sin embargo, se destaca nítidamente respecto al fordismo por los intensos niveles de innovación tecnológica, organizacional y comercial de los que depende todo el proceso productivo (Ramírez, 2001). En este ciclo productivo, los mercados transnacionales o globales tienen preponderancia sobre el mercado nacional. Este cambio de acumulación viene asociado al desmantelamiento del sector público y al abandono del Estado de sus funciones de promoción e integración social (Ramírez, 2000).

Un relevo que acaparan las ETNA haciéndose con el control de toda la cadena alimentaria (producción, distribución y consumo) (McMichael, 2000:40). Con la aparición de estos actores se privatizan los medios de producción y se traslada al mercado la agencia de establecer los precios y la oferta alimentaria en función de la demanda y la especulación financiera. Los objetivos de la política económica cambian, apartándose del pensamiento keynesiano y de la atención al pleno empleo,

pasando las prioridades a centrarse en combatir la inflación (control de los precios y los salarios) y evitar los déficits de la balanza de pagos, consagrando así una política económica monetarista. Por ello, cabe afirmar que la crisis de 1973, al ser gestionada por grandes defensores del neoliberalismo, dio paso a unas élites que potenciaron una liberalización del mercado y la privatización de sus formas.

Como respuesta, nuevos movimientos sociales que promovían alternativas relacionadas con la economía agroalimentaria, la soberanía alimentaria, la comida (buena, limpia y justa), la agricultura sostenible y la agroecología, el comercio justo, la promoción de alimentos locales y propuestas comunitarias de soberanía alimentaria integradas a movimientos sociales transnacionales, interpelaría a los gobiernos para asegurar la alimentación (Holt-Giménez, 2011:114). El problema mundial de la producción y el consumo de alimentos se abocaba hacia la securitización. Hacia un compromiso internacional sobre seguridad alimentaria mundial en el que “todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales” (FAO, 1974).

### *5.3 Fuentes de cambio en la estructura internacional de la crisis de 1973*

Determinadas las fuerzas sociales que se conforman como resultado de las relaciones de producción de alimentos, las formas de Estado que trascienden las relaciones con la sociedad civil y las configuraciones de fuerzas que conllevan a un futuro orden mundial, en este epígrafe se aborda qué posibilita o constriñe cambios en el bloque histórico de 1945-73. Según se de una mayor congruencia entre las ideas, las instituciones y las capacidades materiales se podrán identificar con mayor facilidad las fuentes del cambio.

En primer lugar, la congruencia normativa identifica la fuente de cambio de la mano de las capacidades materiales que se distancian de las ideas y las instituciones. Los medios de producción dejan de estar al alcance de los agricultores y éstos a su vez dejan de estar respaldados por los Estados, que pierden capacidad y control frente al mercado. Con el comienzo de la crisis se evidencia una reducción del poder de agencia del Estado y de los países periféricos en particular hacia los mercados de alimentos. El sistema productivista de alimentos favorece el agotamiento de las reservas frente a una

coyuntura de sequía y la crisis energética. Frente a ello, el poder estructural originado por actores como EEUU y la CEE domina el comercio internacional con fuertes subsidios sobre los alimentos que suman a los intereses de los lobistas de las corporaciones del sector y lideran las soluciones. Los subsidios nacionales a las exportaciones se convierten en un campo de competencia; a ello se agregó que Europa formuló su propia política alimentaria (PAC, 1962) logrando el autoabastecimiento y un crecimiento significativo en el comercio intracomunitario. También, durante las décadas del 60 y 70, varios países de América Latina lograron, impulsados por la Revolución Verde, llegar al autoabastecimiento de cereales básicos para sus dietas, mientras que Tailandia y Brasil lograban convertirse en países competidores de EEUU (Llambi, 1995:11).

En segundo lugar, la congruencia material identifica la fuente de cambio de la mano de las ideas que se distancian de las instituciones y las capacidades materiales. En este sentido, la Revolución Verde y los avances tecnológicos para aumentar la producción de alimentos se alinean con las instituciones de BW. Estas facilitan créditos para invertir en un aumento del rendimiento de cultivos homologados universalmente bajo la obligación internacional de producir alimentos para impulsar la economía a cualquier coste. Sin embargo, el G-77, respaldado por la UNCTAD y los pequeños campesinos de los países en desarrollo, no comparte ese aumento de la producción en tanto que supone abandonar técnicas artesanales y cultivos propios de las regiones que generan una incongruencia en su cultura alimenticia y un coste desmedido para su producción. En la misma línea, la creación del PMA institucionaliza los programas de ayuda alimentaria que, entre otras cosas, da salida a los excedente agrícolas de EEUU, distorsionando los precios y producción agrícola de otros países. La idea de la seguridad alimentaria no encuentra respuesta en las capacidades productivas, pero tampoco en las instituciones.

En tercer lugar, cuando el desafío viene por parte de las instituciones, se habla de un desfase institucional en el que la sintonía solo se produce entre las ideas y las capacidades materiales. Las instituciones no consiguen evolucionar tan rápido y se quedan cautivas de las condiciones por las que fueron creadas. Esta inercia institucional se percibe en el funcionamiento de la CEE, el FMI y el BM, que consolidan un sistema plutocrático donde el poder se reparte en función del tamaño de la economía. Esto hace que se consolide la soberanía sobre los Estados más poderosos y se insista en el

nacionalismo metodológico a la hora de tomar decisiones sobre el sistema mundial de alimentos. Las ideas y capacidades productivas se multilateralizan en un sistema de alimentos cada vez más globalizado mientras que en estas instituciones se mantienen las cuotas de poder de décadas anteriores sin poder hacer frente a los desafíos presentes, generando una crisis del multilateralismo.

Frente a ellas, se advierte la creación de una nueva Comisión Trilateral y el Foro de Davos. La parálisis del GATT, la consolidación de la plutocracia (CE, FMI y BM) y la perpetuación del sistema por parte de la ONU (FAO, FIDA, PMA y UNCTAD) favorecieron que fuera la Comisión Trilateral la institución con mayor margen de maniobra frente a la ausencia de otras respuestas institucionales en el ámbito alimentario durante la crisis alimentaria de 1973.

En último lugar, se identifican fuentes de cambio en la estructura disfuncional generada por la nula congruencia entre las instituciones, las ideas y las capacidades materiales. En esta estructura los actores que dominan las capacidades materiales no comparten las ideas, por lo que éstas no pueden transformarse en normas y las instituciones son percibidas como ineficaces e ilegítimas. Esta situación se refleja en las relaciones comerciales entre los países agroexportadores y el resto. El choque que se produjo con el programa de ayuda alimentaria de EEUU frente al resto de países agroexportadores (Canadá, Argentina, Australia, etc.) hizo que no se pudiera crear una organización de cooperación comercial internacional donde los intereses que perdurasen fueran el interés general y un reparto más equitativo entre todos los países, con especial atención a aquellos con mayor inseguridad alimentaria. El GATT, siendo solo un acuerdo sobre aranceles, fue la herramienta de EEUU para imponer este sistema de distribución de excedentes agrícolas en su programa de ayuda alimentaria. EEUU impuso sus preferencias de un modo coercitivo sin coincidir con las del resto de actores ni sus ideas, por lo que no se llegó a normativizar ni a establecerse un consenso con este sistema institucional. En la siguiente tabla se sintetizan las fuerzas de cambio señaladas.

Tabla 4. Representación de la congruencia según origen de fuentes de cambio (1945-1973)

ESTRUCTURA	CM	IN	ID	FUENTES DE CAMBIO (Alimentación)
Congruencia normativa	-	+	+	Subsidios de EEUU y CEE (PAC)
Congruencia material	+	+	-	Seguridad alimentaria (G77 +UNCTAD) vs Revolución Verde, CEE, FMI, BM y GATT. PMA.
Desfase institucional	+	-	+	Plutocracia (BW+CEE /Comisión Trilateral + Davos)
Estructura disfuncional	-	-	-	EEUU (BW) frente al mundo (desregulación y sin consenso)

Fuente: elaboración propia a partir de Barbé y Costa (2016).

Frente a un debilitamiento de posiciones de los países frente a las instituciones multilaterales y en el orden de gobernanza global, Barbé y Costa (2016) establecen dos estrategias de reacción en función del origen del desafío: la adaptación o el atrincheramiento. En el ámbito de la alimentación, se impone la estrategia de adaptación cuando el desafío viene del lado de las capacidades materiales y el Estado cede su poder para adaptarse a las exigencias de los nuevos actores. La crisis de 1973 debilitó el consenso de posguerra sobre crecimiento económico y el sistema de bienestar. La recesión económica, la inflación, las pérdidas de empleo, la crisis fiscal del Estado y el aumento sin precedentes de la deuda pública manifestaron los altos costes que comportaba mantener el bienestar económico y social. A partir de entonces, la confianza en la intervención económica estatal disminuyó, siendo más difícil creer en los gobiernos para mantener el empleo o el gasto social. En general, la política social se contrajo y con ella el avance del Estado del Bienestar, afectando también al sistema político. Sin embargo, y a diferencia de los años treinta, la crisis de los setenta permitió el mantenimiento de los sistemas democráticos y aunque debilitado el consenso, se renovó sobre nuevas bases: el neoliberalismo se hizo hegemónico, el “socialismo real” entró en crisis y la socialdemocracia giró hacia premisas neoliberales (Galbraith, 1991).

#### 5.4 Conclusión

En este capítulo dedicado al bloque histórico de 1945-73 se ha analizado la estructura internacional del sistema alimentario desde el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945 hasta la crisis en 1973, así como las fuerzas que tras la crisis propiciaron un cambio de estructura. A través de las categorías de las capacidades materiales, las ideas

y las instituciones, determinadas en el marco teórico e interpretativo, se ha podido, primero, caracterizar la estructura y, posteriormente, determinar las fuerzas sociales, formas de Estado y el orden mundial. Esta aproximación tripartita ha posibilitado observar el comportamiento del multilateralismo y su eficacia a través del funcionamiento de las instituciones internacionales vinculadas a la alimentación. También ha revelado el comportamiento (a través de su capacidad, presencia y oportunidad) de los distintos actores ante las crisis alimentarias. Del mismo modo, se han señalado las resistencias materiales (redistribución del poder) e ideológicas (el rechazo de terceros a un modelo y valores inspiradores de normas e instituciones con vocación universal). Todo ello en el periodo previo a las crisis de alimentos de 1973.

El sistema mundial de alimentos que impera desde la crisis del 29 y que consolida el orden agroindustrial hegemónico de EEUU es aceptado universalmente hasta la crisis de 1973, cuando se produce una crisis alimentaria vinculada al sistema productivo. Caracterizado por un potente paquete tecnológico, la producción intensiva de cultivos mecanizados con altos patrones de dependencia se unía a una distribución de excedentes alimentarios que también condicionaban los patrones de consumo. Un ordenamiento de la economía mundial agroalimentaria que comenzó a fracturarse con la PAC y la sobredimensión de las subvenciones nacionales al sector. La falta de acceso a los alimentos para ciertos países y colectivos durante la crisis de 1973, tras un periodo de crecimiento e intensificación de la producción, demostró que el sistema no respondía. La narrativa dominante orientaría la solución hacia el aumento de la producción de alimentos, desechando un cambio de paradigma que mejorase su lógica redistributiva.

## **Capítulo 6. La crisis alimentaria de 2007.**

### **6.1 Bloque Histórico 1974-2007.**

6.1.1 Las capacidades materiales en el sistema mundial de alimentos.

6.1.2 Las ideas en el sistema mundial de alimentos.

6.1.3 Las instituciones en el sistema mundial de alimentos.

### **6.2 Fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial de la alimentación.**

6.2.1 Fuerzas sociales.

6.2.2 Formas de Estado.

6.2.3 Orden Mundial.

### **6.3 Fuentes de cambio en la estructura internacional de la crisis de 2007.**

### **6.2 Conclusiones del capítulo.**

El presente capítulo es el segundo dedicado a estudiar el sistema mundial de alimentos en el marco de dos periodos de crisis alimentarias. Al igual que en la crisis de 1973, en 2007 se produjo una falta grave y decisiva de acceso a los alimentos. Por lo tanto, este periodo representa la situación contraria a la condición de seguridad alimentaria, es decir, que se caracteriza por la ausencia brusca de disponibilidad de alimentos, afectando a un número elevado de personas en un corto plazo. Si bien no es necesario hablar de crisis alimentaria para hablar de hambre, sí lo es cuando el hambre afecta a quienes habitualmente tienen acceso a los alimentos. Por esa razón, esta crisis se ajusta a una situación de inseguridad alimentaria y el análisis debería permitir caracterizar la estructura del sistema internacional en qué se produjo y qué factores incidieron y de qué manera.

Para ello se analiza la evolución del sistema alimentario mundial y su relación con el hambre y malnutrición desde la crisis de 1973 hasta la crisis de 2007, tomando la crisis de 1973 como modelo de contraste. Siguiendo el MEH, en el que las capacidades materiales, las ideas y las instituciones permiten explicar las distintas configuraciones de las fuerzas sociales, formas de Estado y el orden mundial particulares, se pretende caracterizar el bloque histórico que desembocó en la crisis 2007. Esta aproximación tripartita posibilita, además de observar la eficacia del multilateralismo a través del funcionamiento de las instituciones internacionales vinculadas a la alimentación y su comportamiento ante las crisis alimentarias, valorar la actuación de los distintos actores a través de su capacidad, presencia y oportunidad. Del mismo modo, se observarán las resistencias materiales (redistribución del poder) e ideológicas (el rechazo de terceros a un modelo y valores inspiradores de normas e instituciones con vocación universal). Todo ello en el periodo previo a la crisis de alimentos de 2007.



### *6.1 Bloque Histórico 1974-2007*

La crisis de 2007 se confirmó por una repentina subida de los precios de los alimentos en los mercados internacionales. En 2008, el índice de precios de los cereales alcanzó su punto máximo, esto es 2,8 veces superior a 2000. Y en julio de 2010, se situó 1,9 veces más alto que en 2000 (FAO, 2010a; 2010b). Es decir, los precios de los cereales se triplicaron con respecto al año 2000 y se duplicaron en el 2010. A las distintas causas de esta subida, enmarcadas en el estrecho margen que hay entre la oferta y demanda de alimentos, se sumó el tratamiento de los alimentos como activos financieros, amplificando las consecuencias y distorsionando el fin último de los alimentos, con consecuencias devastadoras para los colectivos más pobres. El Banco Mundial estimó que la crisis alimentaria de 2007 empujó a la pobreza a entre 130 y 155 millones de personas. Comparados con enero de 2003, a finales de mayo de 2009 los precios de los alimentos en los países de bajos ingresos habían aumentado un ocho por ciento más rápido que los precios de los productos no alimentarios (BM, 2010). Varios estudios revelaron que las tasas nacionales de pobreza a corto plazo aumentaron en 4,5 puntos porcentuales debido al incremento de los precios más altos de los alimentos (Ivanic y Martin, 2008). Eso supuso sumar 10 millones de personas al rango de “extremadamente pobres” y “moderadamente pobres” (CEPAL, 2009) y un aumento adicional en 4,3 puntos porcentuales (21 millones de personas) de la pobreza en 19 países latinoamericanos (Robles, 2008). En EEUU, el número de personas que vivía en hogares con inseguridad alimentaria pasó de 36,2 millones en 2007 a 49,1 en 2008 (Nord, 2009).

La crisis de 1973 fue el punto de partida de una estructura de globalización neoliberal o hiperliberal (Newfeld, 2001: 99), una restructuración posfordista de la producción y la transnacionalización de las finanzas. Los cambios tecnológicos y en la organización económica se sucedieron al tiempo que se incrementó la productividad y se dio un mayor despliegue de capital (segmentación, externalización y deslocalización de las manufacturas y servicios internacionales). Se consolidó un sistema alimentario mundial basado en el orden internacional volcado en el interés particular de los Estados agroexportadores, que adquirieron una posición dominante sobre las negociaciones y decisiones de la agroalimentación mundial. Si bien en 2001 la cuarta ronda comercial de Doha buscaba avanzar en la progresiva liberalización de los intercambios de productos básicos, los países industrializados se negaron a reducir la ayuda que daban a los

productores y a las exportaciones (vía subsidios) y frenaron las negociaciones. Tampoco la sexta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong (2005), que recogía un avance en la reducción de las diferencias entre los miembros y las negociaciones, consiguió progresar en India ni en China, que no creyeron suficientes las garantías de EEUU y la UE para reducir sus aranceles, paralizándose las negociaciones (Rodrik, 2011).

A partir de ese momento se puede hablar de un fallo sistémico. Desde 2005, tres de las instituciones especializadas en agricultura, (el FIDA, la FAO y el CGIAR), se sometieron a evaluaciones externas que destaparon fallos institucionales, entrando en procesos de reformas (ETC, 2009). A su vez, el Informe de Desarrollo Mundial de la Agricultura del Banco Mundial (2008) reconoció, por primera vez en 25 años, el gran error estratégico que supuso descuidar la agricultura como motor de crecimiento. Un argumento respaldado por una evaluación independiente realizada por el Banco Africano de Asistencia a la Agricultura que revelaba los impactos negativos de dos décadas de ajuste estructural (BM, 2007a:67). El FMI y BM cometieron un error aconsejando a los gobiernos africanos para que aprovecharan su ventaja comparativa de exportar materias primas e importar alimentos. Los países africanos pasaron de exportadores a importadores netos de alimentos en apenas una década (OMC, 2008). A su vez, la Convención de Ayuda Alimentaria, que expiraba en 2007, estaba inmersa en una redefinición de sus objetivos para cambiar el énfasis de la alimentación hacia un instrumento que resolviera los problemas de asistencia alimentaria (Hoddinott y Cohen, 2007). Esta inestabilidad de las instituciones internacionales fue acentuada por las economías emergentes en un primer foro mundial celebrado en 2009, en el que los BRICS se confirmaban como nuevos exportadores, consagrando un nuevo sistema de alimentos policéntrico que desestabilizaba el equilibrio mantenido hasta la fecha (McKeon, 2015).

A continuación, se categorizan según el MEH, el impacto de la estructura de globalización financiera sobre el sistema mundial de alimentos y el comportamiento de los actores más relevantes en el bloque histórico de 1973-2007.

### *6.1.1 Las capacidades materiales en el sistema mundial de alimentos*

El proceso de industrialización experimentado por la agricultura dio lugar a una producción alimentaria estandarizada<sup>151</sup> que es viable y se justifica ante la posibilidad de producir alimentos baratos a la vez que profundamente dependientes del petróleo (fertilizantes, pesticidas, etc.) y, el procesamiento industrial de plantas de complejidad mecánica, química y biológica que producen bebidas, alimentos y biocombustibles (Hervieu, 1996).

Este nuevo modelo de producción alimentaria se caracteriza por la desintegración de la regulación, el soporte estatal y el uso creciente de la tierra agraria para otros fines (Trauger, 2001). Es un modelo dominado por la industria y la distribución moderna a través de procesos de concentración empresarial. La elaboración de las políticas para la producción y adquisición de los alimentos está en manos del mercado pero, como se hizo evidente en la crisis de 2007, también del sistema financiero (capital financiero y fondos índices), lo que condiciona el precio final de adquisición.

En primer lugar, se distinguen las capacidades materiales de la agroindustria alimentaria. Destaca la proliferación de las ETN en el condicionamiento de la producción internacional, incrementando el PIB vinculado a la producción más rápidamente que el PIB mundial y las exportaciones mundiales (OMAL, 2012). Las ventas de las filiales extranjeras en todo el mundo (14 billones de dólares en 1999 frente a 3 billones en 1980) significaron el doble de las exportaciones mundiales y el producto bruto relacionado con la producción internacional, la décima parte del PIB mundial, en comparación con la vigésima parte en 1982 (UNCTAD, 2000). A su vez, las fusiones y adquisiciones transfronterizas (FAS)<sup>152</sup> pasaron de menos de 100.000 millones de dólares en 1987 a 720.000 millones en 1999 (UNCTAD, 2000). Esto hizo que la inversión extranjera directa (IED) alcanzase en 2006 el récord histórico de 325.000 millones de dólares, representando el 2,6 por ciento del PIB de sus economías (OMC, 2007).

---

<sup>151</sup> Murdoch y Miele (1999) consideran los procesos de innovación que promovieron la globalización también hicieron que la estandarización se convirtiesen en la norma tanto en la producción como en el consumo.

<sup>152</sup> Las FAS transfronterizas, que al suponer un aumento del tamaño de la empresa o repartir los riesgos constituyen el medio más rápido de conquistar una posición en un nuevo mercado, ganaron poder de mercado y dominio (UNCTAD, 2000).

El número, el tamaño y el alcance de las ETNA aumentó en relación directa. Estas se convirtieron en los principales agentes de la IED a través de las fusiones y adquisiciones transfronterizas, y no de la inversión en la construcción de nuevo tejido productivo. Estas modalidades de inversión han llegado a constituir el 88 por ciento del total de la IED a través de grandes empresas que concentran un enorme capital (UNCTAD, 2012)<sup>153</sup>. Un capital que lleva a un mayor grado de internacionalización e integración (Salas-Porras, 2003), no sólo con el fin de mejorar las ventajas comparativas, sino también competitivas y así reducir costes elevando a las fuerzas productivas a un mayor nivel del desarrollo (Calderón, 2006).

En este modelo de competencia imperfecta, los principales agentes (las ETN y los fondos índices), que determinan los imperativos de crecimiento y acumulación de la economía (agraria, agroalimentaria, agroindustrial y/o financiera), emprendieron un doble camino de desintegración vertical en los aspectos productivos y tecnológicos (Chatterton, 2000). Por un lado, bajaron los precios de sus productos y, por otro, gracias a sus cambios de escala de producción y al respaldo de las leyes de comercio internacional<sup>154</sup>, eliminaron la competencia local. Al mismo tiempo, permitieron la integración vertical de las largas y complejas cadenas de comercialización, favoreciendo a los participantes operar en varios eslabones de la cadena alimentaria y adquirir así un mayor poder de decisión sobre sus últimos eslabones, aquellos que acumulan mayor valor añadido, que generan mayores transferencias de rentas y donde la participación en la demanda final es más elevada (*ibíd.*). Esto supuso invertir los flujos de la producción alimentaria, pasando a ser dominada por la demanda, condicionando la información

---

<sup>153</sup> Hacia fines del siglo XX, un 60 por ciento de la IED de empresas multinacionales correspondía a países industrializados, particularmente EEUU y Europa, en tanto que el 40 por ciento restante iba a países en desarrollo, en especial de Asia y América Latina, con China, Brasil y México como mayores receptores (de la Dehesa, 2002:101). La mayoría de las ETN tienen su matriz en la triada EEUU (que se adelantó en el proceso de establecer sedes y plantas en el exterior), UE y Japón. En menor medida, hay también actividad multinacional originada en China, Malasia, Corea, Singapur, Australia, Canadá, etc. También existe IED de países en desarrollo y ETN cuya casa matriz se encuentra en ellos, incluyendo países de América Latina. En todo caso, el país en que radicaba el control era claro: de las 500 empresas más grandes, 222 eran de EEUU, 130 de la UE, 71 tenían su sede principal en Japón, en tanto ocho eran de América Latina. También se da el fenómeno de empresas cuyas actividades están en mayor medida globalizadas, y en que más del 50 por ciento de sus activos, ventas y trabajadores se encuentran y operan en terceros países, como es el caso de la Royal Dutch-Shell, Nestlé, IBM, Nissan, Volkswagen-Audi y otras (*ibíd.*:105). En el caso de las empresas automotrices ello se explica porque están sujetas a mayor regulación, cuotas de importación, contingentes y otras barreras, etc., mientras que las plantas de explotación agrícola se encuentran en los países productores (Allard, 2007).

<sup>154</sup> Una perspectiva crítica sobre el papel que juegan las grandes empresas y los poderes políticos en la concepción de la sustentabilidad y el desarrollo local puede verse en Chatterton (2002).

transmitida tanto en las mercancías como en el sector agrario. Es decir, se selecciona la producción en función de la rentabilidad que proporciona el consumo, buscando productos más procesados y elaborados, así como diferenciados. Esto hace que el poder se concentre en los oligopolios de compra, determinados por el tipo y cantidad de alimentos que se consumen, su coste y cómo y dónde se producen o elaboran (Sanz, 2000). Un modelo dirigido, por tanto, por los grupos de distribución (corporaciones distribuidoras), que incrementan no solo la cuota de mercado, también su rentabilidad y posición de ventaja al apropiarse del valor añadido generado y acumulado a lo largo de todo el proceso de la extensa cadena comercial.

Este monopolio sobre la distribución atribuye gran importancia a la logística, entendiendo como tal el coste de transporte<sup>155</sup>, depósito y manipulación de los productos entre su salida de fábrica y la llegada al punto de venta. Un abaratamiento de costes que se suma al poder de compra adicional de los alimentos y que consiste en la transformación y los servicios añadidos al producto alimentario, que suman tasas de rentabilidad netamente superiores a las explotaciones agrarias. Esto aumenta la complejidad y sofisticación de los alimentos con nuevas condiciones, envases, y/o embalajes, y otras formas de innovación que reproducen y consolidan estructuras de los mercados y condiciones de competencia. La industria alimentaria, salvo mejorar la calidad y aumentar la diversificación de la gama de un alimento, tiene muy poco recorrido en la innovación del producto. De ahí que para aumentar la rentabilidad del sector se vayan sumando utilidades demandadas por el consumidor como son nuevas medidas de higiene y seguridad, envases, productos que incorporan tareas que antes se hacían en el hogar, etc. Para proteger ese escaso margen de crecimiento que tienen las empresas agroalimentarias, no solo se ha insistido sobre las estrategias que mejoran la productividad, también en aquellas que eliminan límites a los condicionantes sociales y ecológicos que pudieran frenar el crecimiento (Fanfani *et al*, 991; Green, 1992).

De entre las estrategias mencionadas, destaca la de sustituir la marca del productor por una marca blanca, imponiéndole precio, forma de pago, calidades y su propia invisibilización (Galindo, 2006). En estos productos de las grandes superficies, la

---

<sup>155</sup> Destaca, en este sentido, el gran desarrollo del transporte mundial debido al abaratamiento de sus costes. Los contenedores multiplicaron su volumen por seis y en consecuencia los barcos aumentaron en calado y envergadura para poder transportarlos (Sanahuja, 2007).

naturaleza, el campo y los campesinos desaparecen para el consumidor. Para éste, el precio más bajo tiene un alto coste. Si una mantequilla producida industrialmente a 2.000 km. incorporase los costes energéticos, ambientales y sociales que ha generado, costaría diez veces más que la mantequilla producida por el ganadero que ha quebrado por la competencia de la ETN que rebaja el precio. Esta bajada de precio de las marcas blancas conlleva la deslocalización productiva (El País, 2005) y el abaratamiento de precios medios que oscilan entre un 10 y un 20 por ciento menos que las marcas líderes a largo plazo. De esta manera las ETN de la distribución imponen las ofertas de productos de gran consumo por debajo de su coste (lácteos, bebidas, azúcar, aceite, productos de limpieza y aseo) como reclamo para captar clientes. Estas fórmulas comerciales se complementan con la temporalidad, bajos salarios y recorte de derechos laborales y sindicales a sus trabajadores. Las administraciones públicas financian, vía reducción y exención de impuestos u otras fórmulas de subvención, la apertura de nuevas superficies y tiendas (UNCTAD, 2000). Todo ello ha modificado la división internacional del trabajo tradicional donde las ETN son la célula principal (Dos Santos, 2011) y obliga a repensar conceptos vinculados como “centro” y “periferia”, “Norte” y “Sur”, etc.

El seguimiento de un producto a lo largo de la cadena alimentaria da la medida del impacto de la globalización sobre los alimentos. Las ETNA no solo controlan todo el proceso: al proporcionar el máximo valor de la cadena en la distribución, eliminan las subvenciones a la agricultura local. Eso impide que se restablezca el equilibrio y que los agricultores de los países en desarrollo puedan competir en los mercados internacionales (Galindo, 2006). Lo que se impulsa es una mejor competencia entre los capitales. El acceso a los mercados mundiales de las ETNA es a costa de estos países, la agricultura a pequeña escala y su soberanía alimentaria. Algunos mecanismos de protección de los productos agrícolas atentan contra la supervivencia de la población campesina propia y ajena, facilitando la implantación de una agricultura sin agricultores. El impacto de la injerencia de las políticas de modernización agraria en EEUU y la UE, principalmente sobre su propia población campesina, queda sobradamente demostrado (*ibíd.*).

En este modelo productivo agroindustrial alimentario la tecnología no solo consolida las cuotas de producción, también vigila los rendimientos sobre un sector cuyos precios se han reducido un 50 por ciento desde los años sesenta. Por eso, la innovación tecnológica

supone, al mismo tiempo, una cuestión de rentabilidad y no solo una anticipación a las necesidades de la alimentación mundial. La inversión global en el sector alimentario se ha triplicado desde 2004 hasta alcanzar en 2013 los 100.000 millones de dólares, y la industria agroalimentaria ha ofrecido rentabilidades medias del 17 por ciento frente al 13 por ciento de la energía o el 10 por ciento de las TIC (Goedde, *et al*, 2015). Esto se atribuye el incremento de la población, la urbanización y el aumento de la capacidad adquisitiva en los países emergentes; la demografía y el cambio de hábitos del consumidor en los mercados maduros; el imperativo de la productividad; la polarización de la estructura industrial (una parte del sector se hará más grande y otra más pequeña); la contribución del comercio a la seguridad alimentaria y el Big Data y la información (*ibíd.*). Las últimas tecnologías de comunicación amplían el acceso a una información cada vez más sofisticada, con mayor capacidad analítica para integrar diversas fuentes de información (tiempo, suelo o precios) con el objetivo de incrementar el rendimiento de las cosechas. Aún así, como toda inversión, entraña riesgos en función de la regulación, el mercado, la geopolítica, etc.

Todo ello ha dado lugar a un proceso de cambio estructural difícil de explicar sin considerar las dinámicas de la globalización. Por un lado, la industria agroalimentaria se posiciona como máxima autoridad en las relaciones sociales de la producción alimentaria ya que es quien toma decisiones desde el sector privado (*lobbies*)<sup>156</sup>, concentrando el poder suficiente en los mercados y las capacidades materiales de las ETNA y financieras. Por otro, este sistema productivo introduce en este ámbito agentes alimentarios nuevos y ajenos, actores como las bolsas de valores, fondos índice, contratos a futuro, etc., cuya vinculación con la alimentación y los consumidores es coyuntural y solo se debe a su interés en especular para aumentar la volatilidad de los precios de los alimentos y así incrementar su margen de negocio.

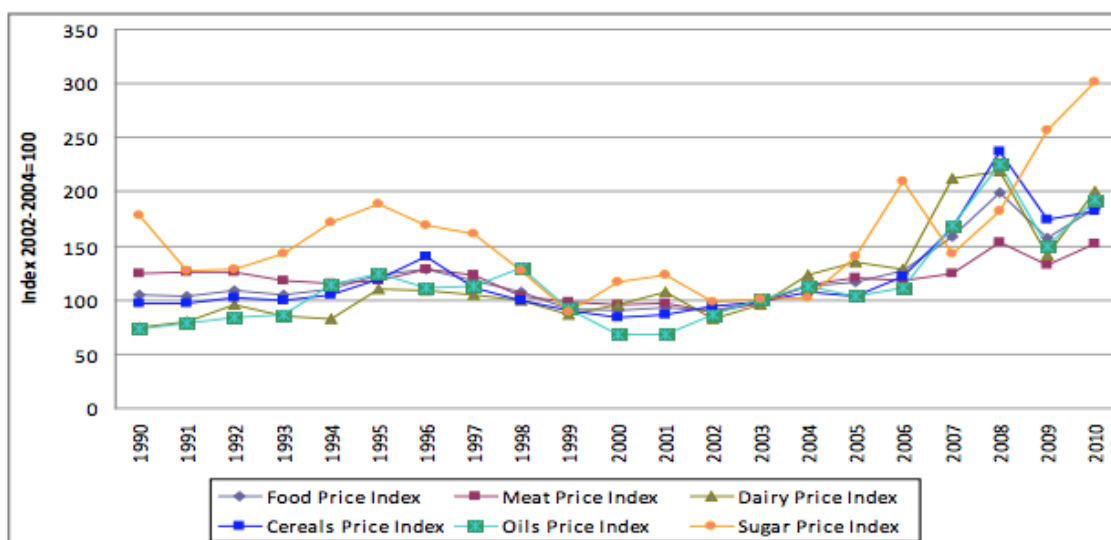
La enorme subida de los precios de los alimentos, tal y como evidencia el siguiente

---

<sup>156</sup> Según el Observatorio Europeo de Corporaciones, “151 organizaciones que representan intereses relacionados con el agronegocio han declarado un total de 49,2 millones de euros<sup>156</sup> en gastos de cabildeo, mientras que 40 organizaciones que representan granjas familiares, trabajadores, consumidores e intereses ambientales han declarado solo 12 millones de euros, es decir, una proporción 4:1” (Moore, 2013). El número de ciudadanos representados por las 40 organizaciones es masivo, sin embargo, su gasto en comparación es mucho menor. El hecho de que actualmente las ETN estén destinando tanto dinero al cabildeo es porque su influencia definirá “el futuro de la agricultura en Europa” (CEO, 2013) en ciernes de reformar su PAC. Corporaciones como Syngenta<sup>156</sup> han destinado 650.000 euros frente los 2.525.000 que Bayer dedicó en 2011 (OEC, 2013).

gráfico, con altos retornos de las inversiones (fundamentalmente trigo, maíz y soja) atrajo a inversores especulativos (Abbot *et al*, 2008) que intervinieron el sistema buscando rentabilidad financiera por encima del papel de necesidad básica del alimento.

Gráfico 7. Índice anual de precios alimentarios (1990-2010)



Fuente: FAO, 2011.

En 2005, los precios de numerosos productos agrícolas comenzaron a aumentar y tener mayores niveles de volatilidad. La depreciación del dólar y el encarecimiento del petróleo iniciaron una escalada en los precios imparable. Sin embargo, estos factores parecen insuficientes para explicar la totalidad del incremento y volatilidad de los precios de los alimentos. Según la UNCTAD, los precios de los alimentos aumentaron en un 83 por ciento entre 2005 y 2008. Los precios del maíz casi se triplicaron, los del trigo aumentaron un 127 por ciento, y los precios del arroz subieron un 170 por ciento entre abril 2007 y abril de 2008, una magnitud que resulta difícil de explicar solo con los fundamentos del mercado (Bobenrieth y Wright, 2009). Tampoco parece muy probable un repentino cambio de hábitos para que se comenzaran a consumir grandes cantidades de lácteos, elevando los precios hasta un 157 por ciento entre 2006 y noviembre de 2007, para dejar de hacerlo en julio de 2008, cuando el precio cayó más del 40 por ciento. El trigo aumentó el precio en un 46 por ciento entre el 10 de enero y 26 de febrero de 2008, cayendo casi en su totalidad en mayo, volviendo a subir un 21 por ciento hasta principios de junio y comenzando a bajar de nuevo en agosto (*ibíd.*).



Al mismo tiempo, la FAO estimó una mayor volatilidad de los precios del trigo y la soja entre 2005 y 2008, mientras que el aumento de la volatilidad del precio del maíz continuó, aunque a un ritmo mucho menor, hasta 2009 (De Schutter, 2010). Una volatilidad de los precios alimentarios sin precedentes cuyo control se concentra en un reducido grupo de empresas (Kaufman, 2011).

Las ETNA productoras y distribuidoras de alimentos no solamente ostentan el monopolio del mercado real, también conquistan la mayoría de las cuotas del mercado virtual o financiero. De hecho, durante la crisis de 2007 se constató la influencia de los actores de la especulación financiera sobre los precios de los alimentos, en muchos casos coincidiendo con su consolidación en el sector de la producción alimentaria. Los principales monopolios se concentran en Cargill, Monsanto, ADM, Dreyfuss y Bunge, que controlan el 80 por ciento de la producción y el comercio de granos. Las empresas Monsanto<sup>157</sup>, Novartis, Bayer y Syngenta controlan a su vez, el 100 por ciento de la producción de las semillas transgénicas. Nestlé, Parmalat y Danone lideran el mercado mundial de lácteos (Stedile, 2008). Alrededor de treinta multinacionales controlan la producción y el comercio agrícola internacional (semillas, fertilizantes, transformación, distribución, etc.). Sólo seis compañías manejan el 85 por ciento del comercio mundial en granos; tres controlan un 83 por ciento del cacao; y otras tres controlan un 80 por ciento del comercio con plátanos. ADM, Cargill y Bunge controlan el maíz del mundo, lo que significa que sólo ellos deciden qué parte de la cosecha de cada año va a la producción de etanol, edulcorantes, alimento para animales o alimentos para seres humanos.

---

<sup>157</sup> Monsanto, cuyo beneficio bruto en 2007 ascendió a 2.230 millones de dólares, aumentó un 54 por ciento con respecto al año anterior. Esta multinacional vende las semillas patentadas, el herbicida creado para esa semilla y prohíbe la compra de glifosato (base del herbicida) como genérico. Viene todo en el paquete agrícola: semillas, herbicida y las patentes del producto. Con la patente de las semillas se cierra la fase en la que se adueñan del control de la alimentación, tras haber logrado la revolución verde con la utilización de los herbicidas a escala mundial y la consecuente contaminación que eso provoca. Al mismo tiempo, Monsanto y otras multinacionales tienen la propiedad intelectual sobre las semillas genéticamente modificadas. En consecuencia, detentan el monopolio mundial sobre las mismas. Y estas semillas no se reproducen de forma natural, como han hecho los campesinos toda la vida, por lo que los agricultores han de comprarlas cada año para cada cosecha. Estas semillas han sido entregadas incluso a través de los paquetes de ayuda alimentaria. En Etiopía fueron entregadas estas semillas a los campesinos en el medio de una ola de sequía. Se plantó, se cosechó, pero después los campesinos se encontraron con que esas semillas no se podían volver a plantar sin pagarle a Monsanto. Al mismo tiempo se descubrió que las semillas no se podían cosechar si no se utilizaban los herbicidas, los insecticidas y los seis fertilizantes producidos y distribuidos por los que mueven en el agronegocio (Giribets, 2011).

Los beneficios de estas empresas han sido desorbitados desde el inicio de la crisis de 2007. La corporación norteamericana Cargill (1865) aumentó sus ganancias en un 30 por ciento durante 2007. Esta compañía, que opera en 66 países con más de 131.000 empleados, no solo compra, procesa y distribuye productos agrícolas y otros bienes a fabricantes de alimentos y productos de nutrición animal, también ofrece productos y servicios financieros a los productores de grano y ganado. En 2010 facturó 107.900 millones de dólares en ventas (además de otros ingresos). Los beneficios netos fueron de 2.600 millones de dólares (Cargill, 2010). En 2007, la compañía ADM, que elabora ingredientes de piensos, de biocombustibles y de otros productos que los fabricantes de todo el mundo utilizan para producir alimentos, aumentó un 67 por ciento su beneficio bruto (1.150 millones de dólares). Además del procesamiento agrícola, abarca una amplia gama de servicios, incluyendo servicios bancarios y de compensación de futuros, tanto en EEUU como en los mercados internacionales. Es propietaria de un banco (Hickory Point Bank y Trust), ofrece un servicio de inversión para sus más de 250 empresas afiliadas de EEUU y Taiwán e incluye su filial de servicios financieros para agentes independientes y clientes (ADM, 2010).

La compañía ZenNoh, fundada en 1972, con 1.173 cooperativas agrarias, se dedica a la comercialización, seguimiento y seguridad de la calidad de los productos de sus cooperativas. En 2006 declaró que no participaría en la investigación y el desarrollo de los alimentos modificados genéticamente. ZenNoh es uno de los mayores importadores mundiales de alimentos para animales y controla el 70 por ciento de los fertilizantes químicos de uso agrícola en el Japón. También se dedica a la producción de equipos agrícolas, principalmente tractores. Cuenta con seis compañías en red, dos de distribución en EEUU y Japón, una manufacturera, dos de comercialización de fertilizantes en EEUU y Japón y otra de logística. Mensualmente publica sus finanzas en la web, pero no da una cifra acumulada de ventas y beneficios anuales (ZenNoh, 2010). Estas tres compañías (Cargill, ADM y ZenNoh) comercializan el 81 por ciento del maíz y el 65 por ciento de la soja en el mundo. Cargill, a diferencia de las otras dos, también congrega, aunque con otras tres compañías norteamericanas<sup>158</sup>, el 47 por ciento del trigo que se comercializa en el mundo (Stedile, 2008; Cascante, 2011). Por su parte, ConAgra ha incrementado su beneficio en un 30 por ciento; Bunge, en un 49 por ciento

---

<sup>158</sup> Junto con Columbia Grain, Peavey y United Grained, Cargill, comercializan el 47 por ciento del trigo del mundo.

y Dreyfus subió un 77 por ciento en el último trimestre de 2007. Monsanto incrementó sus ingresos un 44 por ciento más que en 2006 y Dupont-Pioneer casi un 20 por ciento.

Este alto nivel de financiación de la economía internacional ha impulsado una especulación financiera en la que el capital se mueve sin ningún límite temporal ni espacial (Freeman, 2010), incentivándose la inversión en títulos financieros de la más diversa índole como son las acciones y los bonos tanto públicos como privados. La especulación en el mercado de divisas se multiplicó exponencialmente como estrategia financiera (IFPRI, 2010a), lo que hizo que aumentara la demanda de títulos de inversión al incrementarse los precios del petróleo y de muchas materias primas, incluidas las alimentarias (Schubert, 2007). Se creó un entorno económico con nuevas formas de especulación en los mercados de productos derivados y un entorno económico mundial muy tensionado. Los oligopolios agroalimentarios se vincularon a intermediarios de derivados, índices que siguen a materias primas y fondos de cobertura (*hedge funds*).

Los intermediarios financieros que encabezan la especulación en EEUU son: Goldman Sachs, JPMorgan y el Banco de América, Barclays, Pimco, JP Morgan Chase, AIG, Bear Stearns y Lehman Brothers, que en su momento absorbieron a otros no menos grandes especuladores como Merrill Lynch, Citigroup y Morgan Stanley. En Europa, destaca Credit Suisse, Deutsche Bank, HSBC, Rabobank y UBS. En 2007, el Deutsche Bank llegó a utilizar en su publicidad los beneficios que se obtendrían con las subidas de los precios de los alimentos como uno de sus productos estrella. Entre un 12 y un 16 por ciento de los actores que influye en el precio de las materias primas no comercian realmente con ellas (Baillard, 2008).

La especulación sobre los precios en los mercados de materias primas se puede clasificar en cuatro categorías (Lines, 2010). La primera, el acaparamiento directo de mercado que consiste en apartar del mercado un producto a la espera de que suba su precio. La segunda, la especulación sobre los mercados al contado de las materias primas. Los agentes financieros invierten para conseguir su beneficio y el de sus clientes, intentando hacerse con el monopolio de la oferta de un producto para obtener el control. Este tipo de prácticas resultan muy difíciles en los mercados a futuro y mucho más fáciles en los mercados al contado, debido a la posibilidad que ofrecen de evadir los límites reglamentarios de las inversiones de dichos fondos en los mercados a

futuro. La tercera, la especulación en los mercados de futuros convencionales. Tras la década de 1970, los inversores olvidaron esta modalidad especulativa debido a que los precios se mantuvieron constantes. Sin embargo, las pequeñas compañías siguieron especulando en las bolsas de futuros para aprovechar las oportunidades de mercado. El límite entre la cobertura comercial y la especulación pura y simple de los mercados de futuros es muy confuso porque las estrategias de cobertura son muy sofisticadas y posibilitan la fijación de los precios. En cuarto lugar se sitúa la ingeniería financiera. Desde la crisis de 1973 el comercio de futuros se ha aplicado a una gama cada vez más amplia de materias que ahora incluyen el carbono e incluso el clima. Esto fue lo que precipitó que por primera vez en la década 2000-2010 la Bolsa de Chicago introdujera los contratos de futuros financieros en productos básicos. También ha habido una constante expansión de la inversión financiera en materias primas con el objetivo de permitir a los inversores diversificar sus participaciones más allá de acciones de los bonos de la compañía. Los productos básicos se consideran ahora como una “clase de activos” a explotar por parte de los inversores, aunque de muy difícil uso (Lines, 2010).

Entre los fondos que invierten en materias primas, el más poderoso es el banco de inversión Goldman Sachs, que en 2008 logró 1.500 millones de dólares de beneficios (IOSCO, 2009) gracias a su inversión en materias primas. Su índice de materias primas pasó de tener una inversión de apenas 8.000 millones de dólares en el año 2000 a superar en 2008 los 100.000 millones de dólares. Sólo en 2010, el índice se revalorizó un 50 por ciento, con una subida cercana al 10 por ciento en diciembre de ese mismo año. En 2011, el ascenso ya rozaba el 14 por ciento (Lines, 2010).

Tabla 5. Índices importantes vinculados a las materias primas (2010)

PRODUCTO BÁSICO	DEUTSCHE BANK LIQUID COMMODITY INDEX	DOW JONES UNION DE BANQUES-SUISSES	THOMSON REUTERS JEFFERIES	RICI	S&P GSCI (GOLDMAN SACHS)
Energía	55%	33%	39%	44%	70.2%
Metales industriales	13%	18.8%	13%	14%	8%
Metales preciosos	10%	12.4%	7%	7%	3.2%
Agricultura	23%	30.2%	34%	32%	14.1%
Ganadería	-	5.7%	7%	3%	4.5%
Número de componentes	6	19	19	35	24

Fuente: Lines (2010)

En tercer lugar, el papel de los fondos de cobertura (*hedge funds*) es muy controvertido. Tanto la oferta como la demanda están muy ajustadas y eso tensa el mercado (OCDE, 2011) ya que el margen de ajuste entre la demanda creciente y la limitada oferta es tan estrecho que el mercado de los alimentos no consigue por sí solo controlar la tensión que esto produce. En este contexto, la especulación financiera entra en escena asumiendo dos papeles. Según la OCDE, unas veces amplifica las tendencias de los precios y otras adquiere un papel protagonista en la subida de precios de los alimentos. Durante varios meses de 2008 un solo fondo de cobertura controló todos los productores de chocolate del mundo<sup>159</sup>. Los fondos de cobertura (*hedge funds*) más significativos durante 2007 fueron: SAC Capital Advisors LP, grupo que gestionaba un promedio de 16.000 millones de dólares y representaba hasta un tres por ciento de la Bolsa de Nueva York y hasta el uno por ciento del NASDAQ y un total de, al menos, 20 millones de acciones al día; Soros Fund Management LLC, que es una compañía de servicios financieros que ofrece estrategias de inversión para los fondos de cobertura y otras empresas. En 2010, contabilizaron 6.692 millones de dólares en la lista estadounidense de acciones (Lines, 2010).

Por tanto, el poder y la riqueza provenientes de los alimentos se concentra en las grandes ETNA que controlan tanto las cadenas agroalimentarias de producción y comercialización como el sistema financiero en el ámbito global (McMichael, 2015), impactando directamente sobre los mercados. La transición del alimento de una necesidad básica a un activo financiero (FMI, 2008) se reflejó en la disparidad de mercados. Por un lado, los mercados a futuro no proyectaban la situación real de oferta y demanda en los mercados agrícolas y sus precios no convergían con los del mercado al contado<sup>160</sup>, ni proporcionaban una cobertura efectiva contra las fluctuaciones. La falta de convergencia en los precios y la alta volatilidad hicieron que los mercados de

---

<sup>159</sup> Un solo fondo de cobertura controló durante meses a todos los productores de chocolate del mundo. El fondo Armajaro, dirigido por el británico Anthony Ward, apodado 'Chocfinger', compró 240.000 toneladas de cacao en una sola operación, el equivalente al 7 por ciento de la producción mundial. La compra, que se hizo en el mercado Euronext, donde no hay límites sobre este tipo de materia, disparó el precio del cacao hasta sus máximos desde 1977. Las miles de toneladas de cacao estuvieron durante meses acumuladas en los almacenes de Hamburgo, Amberes y Ámsterdam. Esta apuesta de Ward por el cacao coincidió con que uno de sus principales productores, Costa de Marfil, estaba virtualmente en guerra civil, así que se esperaba una escasez del producto y así rentabilizar operación (Carreño, 2011).

<sup>160</sup> El mercado al contado es aquel en el que las entregas de los activos (materias primas, títulos valores y divisas) que se negocian se realizan de inmediato o a uno o dos días de la contratación y simultáneamente al pago en efectivo (Congdon y McWilliams, 1976).

futuros<sup>161</sup> sobre materias primas agrícolas fueran poco fiables en cuanto a la estimación de los precios y de poca utilidad en la gestión de riesgo para productores y consumidores.

Entre 2003 y 2008, la inversión en índices vinculados con el negocio de materias primas alimentarias creció veinte veces: de 13.000 a 260.000 millones de dólares (FMI, 2009). Esto explicaría por qué según el índice de la FAO se produjo un fallo de mercado con respecto a la relación entre cantidad real de cereales y los precios. Si se analizan los datos de producción y utilización de cereales y se contrastan con la evolución del índice de precios de los alimentos en la siguiente tabla elaborada por la FAO en 2012, se observa no solo que no ha existido riesgo de escasez de alimentos en la última década sino que las reservas existentes en 2011 garantizaban la disponibilidad de alimentos incluso en el supuesto de que se llegara a un déficit 13 veces mayor al actual, cuantificado en 37,4 millones de toneladas de cereales. Paradójicamente, el periodo 2003-2004 fue el que tuvo un mayor déficit y unas reservas menores, pero en el que los precios fueron más bajos que en cualquier año desde 2007 (FAO, 2012).

Tabla 6. Evolución de la producción y utilización de cereales (2005-2011)

CEREALES	2005-2006	2010-2011*	DIFERENCIA	INCREMENTO
Producción (millones de toneladas)	2.050,3	2.216,4	166,1	8,10%
Consumo humano (millones de toneladas)	986,5	1.056,6	70,1	7,10%
Consumo pienso (millones de toneladas)	747,2	764	16,8	2,24%
Consumo otros (millones de toneladas)	299,8	433,2	133,4	44,49%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la FAO (2012).

A corto plazo, el precio de las materias primas depende en gran medida del ritmo y la firmeza de la recuperación mundial más que de las tensiones entre producción y consumo de cereales. Sin embargo, a largo plazo, se trata de regular en detalle la compra masiva de cosechas futuras de los cultivos de grano (cereales) y evitar que los

<sup>161</sup> Los mercados a futuro son en los que puede formalizarse un contrato para el suministro de mercancías o activos financieros en una fecha futura determinada previamente. Se negocia a través de un organismo intermediario (cámara de compensación); su objetivo es proporcionar liquidez y seguridad, por lo que pocas veces se llega a la entrega física del bien; existe la posibilidad de abandonar antes del vencimiento del contrato; es un mercado transparente que ofrece información diaria de los precios y las pérdidas y ganancias se realizan diariamente y a la anulación o a la expiración del contrato (Congdon y McWilliams 1976).

países exportadores retraigan la oferta en función de intereses propios, dando lugar a un encarecimiento en las importaciones de los productos básicos de la dieta muy limitada de algunos países (FAO, 2012).

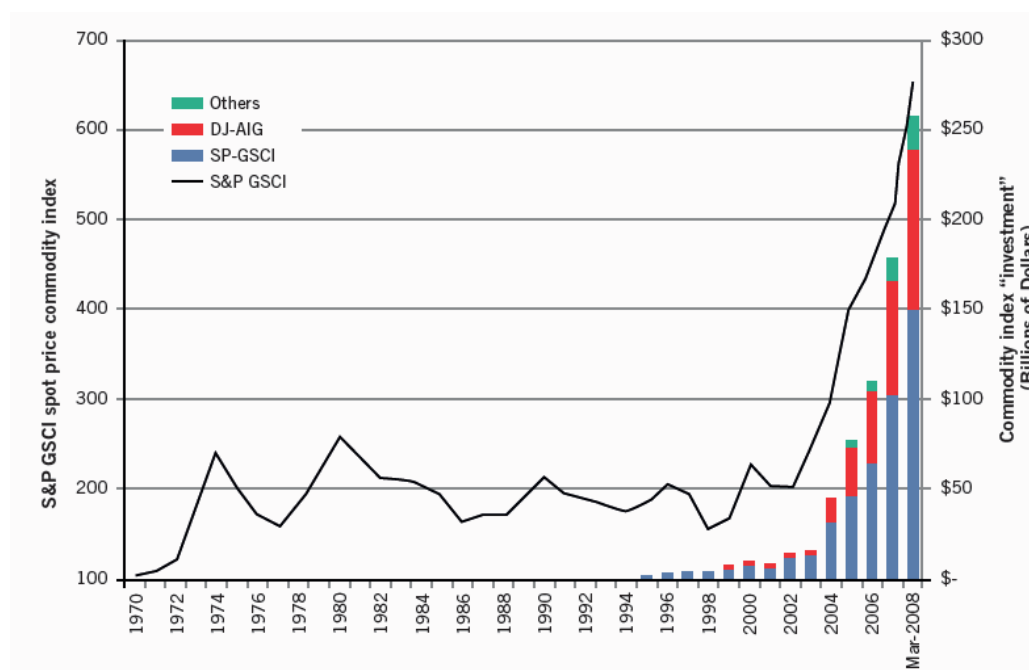
En marzo de 2008, el FMI identificó la compra de productos básicos (principalmente alimentos) realizada por financieras, fundamentalmente a través de los fondos índices, como una poderosa causa del aumento de precios. Según Vargas y Chantry (2011), un fondo índice es un fondo de inversión que intenta copiar el resultado de un índice de mercado y se compone de activos que representan al índice. Estos autores distinguen tres características de un fondo índice respecto a otros fondos de inversión. Por un lado, en lugar de intentar superarlos, los fondos índices siguen a los mercados muy de cerca. Por otro, tienden a ser mucho más baratos y no requieren gestores altamente remunerados que se encarguen de la elección de activos. Finalmente, retrasan los impuestos por ganancias de capital porque la rotación de cartera es baja. Cinco son los principales en uso: el índice de productos básicos del banco alemán Deutsche (DBLCI); el índice Dow Jones-Unión de bancos suizos (DJ-UBSCI, Thomson Reuters / Jefferies (CRB); el índice Internacional de productos básicos Rogers (RICI) y Standard & Poor's S & P GSCI, anteriormente conocido como el índice de materias primas de Goldman Sachs creado en 1991 (Vargas y Chantry, 2011).

Un estudio realizado por Lehman Brothers justo antes de su quiebra reveló que el volumen de la especulación de fondos índice aumentó en un 1.900 por ciento entre 2003 y marzo de 2008. Morgan Stanley a su vez, estimó que la cuantía de contratos a futuros de maíz se incrementó de 500.000 millones de dólares en 2003 hasta casi 2,5 billones en 2008. La UNCTAD señaló que “la tendencia hacia una mayor financiarización del comercio de productos básicos podría haber aumentado los precios y su frecuencia de subidas y bajadas sin aparente relación con los fundamentos de mercado” (UNCTAD, 2010).

Los especuladores en busca de activos con precios al alza pudieron haber detectado la difícil situación del mercado alimentario mundial y haberse reorientado hacia los alimentos básicos. Ello explicaría en gran medida el motivo por el cual el índice de precios de los alimentos aumentó un 84 por ciento entre abril de 2007 y abril de 2008, cuando cabría haber previsto un aumento mucho más gradual (UNCTAD, 2008).

Los fondos índices de materias primas manejaron 130 millones de toneladas de maíz, trigo y soja a través de futuros de la Bolsa de Chicago (Bloomberg, 2008), lo que equivale a la mitad del monto acumulado en los silos estadounidenses. Debido a la caída de los precios y la retirada consecuente de los inversores, estos fondos pasaron de 200.000 millones de dólares en junio de 2008 a 82.200 millones de dólares a finales del año. Esto produjo un encarecimiento de los precios independientemente de la situación del mercado y una interrupción de los contratos de futuros a un mes de expirar<sup>162</sup>. El siguiente gráfico permite comparar la inversión en índices de productos básicos y al contado de S&P GSCI.

Gráfico 8. Inversión en índices de productos básicos y al contado (1970-2008)



Fuente: Jan Kregel, 2008 en de Schutter, 2010.

<sup>162</sup> Los fondos índice, cuando un mercado está en “cotango” hacen que los inversores pierdan dinero al tener que pagar más por un nuevo contrato más caro que lo que reciben con el que expira. Por el contrario, los fondos índices ganan dinero cuando los precios en los contratos a futuro se estiman inferiores al precio del momento. El término cotango describe la situación del mercado de un producto o activo financiero, en la que el precio del mercado de entrega inmediata del activo es inferior al precio a futuro del mismo (Black *et al.*, 2009). La situación de mercado en contango transmite que los actores del mercado (fabricantes del bien o empresas que utilizan el bien en su proceso productivo o especuladores) estiman que el precio del bien permanecerá estable o subirá en el futuro. La situación contraria es conocida como “normal backwardation” (Investopedia, 2017).



La repentina entrada en masa de fondos indexados en el mercado de los alimentos refleja la situación de los mercados financieros en general. En el apartado de instituciones se analiza en detalle.

Es muy importante señalar la diferencia entre la inversión en futuros de materias primas y la inversión en fondos indexados de materias primas. Los futuros de materias primas, al ser contratos normalizados, se negocian en las bolsas, de modo que la inversión permanece dentro del mercado normal. En cambio, la participación en un fondo indexado de materias primas tiene lugar en su mayor parte en mercados paralelos (Epstein, 2008)<sup>163</sup>. Normalmente, los inversores institucionales, como los fondos de pensiones, concluyen acuerdos con los gestores de fondos según los cuales, además de la cantidad anual que paga el inversor al gestor a cambio de su trabajo, también le abona el tipo de interés de los pagarés del Tesoro a tres meses. A cambio, el gestor del fondo abona el total de las ganancias sobre los futuros incluidos en el índice de materias primas. Esos acuerdos de intercambio de corrientes de ingresos o “swaps” casi siempre se negocian en el mercado paralelo (Master y White, 2008).

La falta de reglamentación de esos derivados que se analiza en el apartado de instituciones facilitó la entrada de inversores institucionales en los fondos indexados de materias primas. Coincidiendo en la línea base del argumento del relator especial de NNUU sobre el Derecho a la alimentación, Oliver de Schutter (2010), la desreglamentación en los EEUU permitió proteger en las bolsas instrumentos OTC puramente especulativos, y los inversores institucionales participaron en los fondos indexados de materias primas mediante canjes o swaps en el mercado paralelo. Como consecuencia, el número de futuros y opciones negociados a escala mundial en los mercados de materias primas se quintuplicó entre 2002 y 2008 (Kerckhoffs *et al.*, 2010). El valor de los derivados de materias primas OTC pendientes pasó de 440.000 millones de dólares en 1998 a 700.000 en 2002, hasta más de 7,5 billones de dólares en junio de 2007 (BPI, 2007). Desde finales de 2001, los mercados de derivados de productos alimentarios, y los índices de materias primas en particular, comenzaron a ver una entrada en masa de inversores no tradicionales, como fondos de pensiones, fondos

---

<sup>163</sup> A principios de 2008, del 85 al 90 por ciento de los inversores institucionales que pretendían invertir en productos básicos lo hicieron mediante canjes extrabursátiles con gestores de fondos de índices de productos básicos en bancos de Wall Street (Epstein, 2008).

especulativos, fondos soberanos y grandes bancos que agruparon esos instrumentos y operaron con ellos (Kerckhoffs *et al*, 2010).

El agotamiento de la confianza sobre la rentabilidad de distintos activos alienta la movilidad de mercados. Desde que en 2001 explotara la burbuja de los mercados de Internet, el mercado de valores lo hiciera poco después, y el mercado de la vivienda en EEUU (*subprime*) en agosto de 2007, los grandes inversores institucionales focalizaron sus inversiones en valores refugio como el oro y en otros productos de comportamiento similar. Los precios de los alimentos básicos, tal y como señaló la Comisión Europea (2009), que se habían mantenido estables, comenzaron a aumentar lentamente en 2005 y se aceleraron abruptamente en agosto de 2007, coincidiendo con la explosión de la burbuja *subprime* (CE, 2009). Se observó un comportamiento análogo en los mercados del petróleo, que alcanzó los 100 dólares por barril en febrero de 2008 y llegó a su máximo en junio de ese año, para disminuir a continuación.

En ninguno de esos mercados se produjo ninguna restricción de la oferta o expansión de la demanda que bastase para explicar en su totalidad los aumentos de precios. Los motivos de ese movimiento fueron, según Oliver de Schutter, dos:

“En primer lugar, se pensaba que los mercados de los alimentos y el petróleo serían rentables porque era imposible que se agotaran: se puede perder interés en la titulización respaldada por activos, pero siempre habrá que comer (Ibbotson Associates, 2006). En segundo lugar, surgió una práctica de diversificación de carteras consistente en distribuir el riesgo de cualquier cartera de inversiones equilibrando las inversiones en títulos o bonos con inversiones en mercados con un comportamiento independiente o incluso contrario, como los alimentos y el petróleo. La inversión total en fondos indizados en maíz, soja, trigo y ganado vacuno y porcino pasó de 10.000 millones de dólares en 2006 a más de 47.000 en 2007” (Kesmodel *et al*, 2008 en de Schutter, 2010:5).

Esos aumentos de precios en los futuros de materias primas solo eran posibles si se podía financiar las posiciones largas de forma permanente. Anteriormente, esto había sido posible gracias a los reducidos márgenes que los operadores tenían que utilizar para negociar en los mercados de materias primas; el resto de los fondos podía invertirse en otros instrumentos financieros. La burbuja de los precios de los alimentos explotó cuando los grandes especuladores no tradicionales perdieron la capacidad de seguir adelante al desplomarse sus inversiones en otros mercados (.com, valores, *subprime*).

Cuando cayeron, también se detuvo la espiral ascendente de los precios de los alimentos. El sistema financiero mundial, por tanto, amplificó las repercusiones de los movimientos de la oferta y la demanda en los productos alimentarios básicos controlados primordialmente a través del proteccionismo agrario de EEUU y la UE.

Estos inversores expandieron su negocio más allá de los mercados de futuro y acapararon tierras cultivables, insumos e infraestructura. Según un informe de la OCDE, la volatilidad de precios se disparó en todo el mundo durante 2010, alcanzando la compra de tierras agrícolas para la producción de materias primas destinadas a la exportación un valor de 14.000 millones de dólares. Los inversores, mayoritariamente multinacionales, se centraron en cultivos rentables como la soja transgénica y en aquellos países con grandes extensiones en África y América Latina donde apenas se limita esta práctica (OCDE, 2010)<sup>164</sup>.

Todo ello intensificó la competencia en los mercados internacionales, tanto intermedios como finales, en detrimento de los mercados nacionales donde a su vez se redujo el gasto en investigación agraria. Todo ello, sumado a los ajustes promovidos por el FMI para la devolución de créditos, consolidó el apoyo a los monocultivos de exportación y la prioridad de cultivos eficientes, desplazando las prácticas más sostenibles si no respondían a este criterio. Se bloquean y eliminan patrones alternativos de funcionamiento, imponiéndose en exclusiva una lógica corporativa a desarrollar en el epígrafe de ideas (Sanz, 2000:15).

El desarrollo de las capacidades materiales descritas da lugar a un modelo de producción alimentaria que amplía la desconexión con el entorno, intensificándose la sobreexplotación y el deterioro de los recursos locales (mano de obra y recursos naturales), mientras se incrementa la dependencia de insumos (materiales y energía), procedentes de otros territorios. Aunque sobre el papel la lógica de alquiler y compra de tierras está determinada por la capacidad productiva, el valor de la mano de obra local y

---

<sup>164</sup> En un foro de inversores agrícolas se señaló a América Latina como el principal lugar para comprar, arrendar y administrar tierras agrícolas con fines de lucro. Las tierras en Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay y Paraguay están entre los activos más preciados en el nuevo mercado global de terrenos agrícolas que surgió precisamente de la mano del alza en los precios de las materias primas. Así, con los precios de las materias primas en niveles máximos en los próximos años, la compra de tierras agrícolas es la forma más directa de lucrarse con los cultivos y de aprovechar la revalorización, a largo plazo, de los terrenos agrícolas (OCDE, 2010).

la capacidad hídrica, la realidad responde también a fines especulativos. China, Egipto, Japón, Corea del Sur, Arabia Saudita, India, Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar y Emiratos Árabes Unidos adquirieron o arrendaron tierras fértiles en otros países donde los alimentos no abundan (Grain, 2008). Camboya, que recibió ayuda del PMA, arrendó campos de arroz en Qatar y Kuwait, mientras Uganda cedió campos de trigo y maíz a Egipto, y Arabia y Emiratos Árabes mostraron interés en Filipinas. Estas iniciativas no solo buscaban asegurar la provisión de alimentos, también perseguían intereses especulativos de los bancos y financieras en Ucrania, Senegal, Nigeria, Rusia, Brasil y Paraguay (Valente, 2011). De hecho, Brasil, con 4,5 millones de hectáreas en manos extranjeras, comenzó a limitar la participación de fondos de inversión (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria de Brasil, 2008). De igual modo Argentina, con el 10 por ciento de su territorio vendido o arrendado<sup>165</sup> (Auditoría General de la Nación, 2008) reivindicó la tierra como recurso natural no renovable. En Uruguay, con alrededor del 30 por ciento de la tierra cultivables en manos de capitales externos, comercializó más de seis millones de hectáreas entre 2000 a 2009 de las que más de la mitad fueron adquiridas por extranjeros, fundamentalmente argentinos y brasileños. Durante la crisis se evidenció que la soja, el arroz y la deforestación a gran escala atraían capitales de España, Chile y Finlandia, que aumentaron sus posesiones en Uruguay de la mano de grandes complejos industriales de producción de celulosa (Grain, 2008).

Las grandes ETNA que controlan tanto las cadenas agroalimentarias de producción y comercialización como el sistema financiero en el ámbito global desarrollan tecnologías agroindustriales que externalizan este sistema y a su vez, los costes ecológicos y sociales. De esta manera, y siguiendo a Grain,

“conduce a diversas formas de degradación ambiental, incluyendo la erosión de la biodiversidad y el calentamiento global, además de impulsar una tendencia alimenticia a nivel mundial que paradójicamente combina crecientes niveles de obesidad con la persistencia de hambre y desnutrición entre grandes sectores de la población” (Grain, 2008:14).

Estas potencialidades destructivas generan beneficios muy desiguales entre los países y sus poblaciones. Fenómenos como el desvío de recursos naturales de los países

---

<sup>165</sup> Sólo el magnate italiano Luciano Benetton posee casi un millón de hectáreas de tierras en la sureña región de la Patagonia (AGN, 2008).

periféricos hacia los países más industrializados y los arrendamientos de sus tierras para la explotación y beneficios de terceros, que llegan a suponer en algunos casos un saqueo de la naturaleza y del conocimiento y erosión del derecho campesino, acrecientan las diferencias<sup>166</sup>. Los inversores “rapiña” expandieron su negocio más allá de los mercados de futuro y acapararon tierras cultivables, insumos e infraestructura. Según un informe de la OCDE, la volatilidad de precios se disparó en todo el mundo durante 2010, alcanzando la compra de tierras agrícolas para la producción de materias primas para la exportación un valor de 14.000 millones de dólares. Los inversores, mayoritariamente multinacionales, se centraron en cultivos rentables como la soja transgénica y en aquellos países con grandes extensiones, en África y América Latina, donde apenas se limita esta práctica (OCDE, 2010)<sup>167</sup>.

Esta tendencia a la monopolización y privatización del acervo genético por parte de las corporaciones<sup>168</sup> que patentan y mercantilizan todas las gamas y variedades del planeta, comienza a despojar a los países periféricos de su patrimonio biológico y cultural. No solo dejan de dominar sus cultivos, terminan asumiendo patrones de consumo que responden a la rentabilidad más que a la necesidad o idoneidad. Para los países del Sur, la “seguridad alimentaria” pasa a ser sinónimo de dependencia creciente de las importaciones de alimentos que no solo incrementa su vulnerabilidad sobre la

---

<sup>166</sup> El equilibrio ecológico es menos estable en los trópicos, donde se encuentran la mayoría de los países en desarrollo, que en la zona templada. La capacidad del hombre de alterar este equilibrio es mucho mayor y, cada vez que se utiliza un recurso en exceso de su capacidad productiva, ello da lugar a la degradación y el agotamiento, a menudo hasta tal punto que excluye la posibilidad de recuperación en muchas generaciones. Se reconoció que “el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria mundial dependen de la utilización cuidadosa de los recursos vivos, del respeto a sus leyes biológicas y equilibrio ecológico y de la adaptación de la producción, el suministro y las reservas a la demanda” (FAO, 1973).

<sup>167</sup> En un foro de inversores agrícolas se señaló a América Latina como el principal lugar para comprar, arrendar y administrar tierras agrícolas con fines de lucro. Las tierras en Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay y Paraguay están entre los activos más preciados en el nuevo mercado global de terrenos agrícolas que surgió precisamente de la mano del alza en los precios de las materias primas. Así, con los precios de las materias primas en niveles máximos en los próximos años, la compra de tierras agrícolas es la forma más directa de lucrarse con los cultivos y de aprovechar la revalorización a largo plazo de los terrenos agrícolas (OCDE, 2010).

<sup>168</sup> La tercera parte de las muestras de semillas tropicales que salen anualmente del CIMMYT termina en manos de transnacionales como Pioneer HiBred y Cargill. Pioneer Hi-Bred obtuvo maíz híbrido del IITA de Nigeria, producto de una investigación que financió directamente el gobierno de Nigeria y actualmente se está comercializando desde Zimbabwe hasta Tailandia. Mientras tanto, Cargill está comercializando en África oriental y Asia, maíz que líneas obtuvo cruzando del IITA. Al menos cuatro variedades del CGIAR están protegidas en EEUU o Europa por una forma de patente para vegetales. La fuente fundamental de este flujo de beneficios hacia el Norte (el banco de semillas) se encuentra en los bancos de genes del CGIAR (Grain, 1996, 2008).

suficiencia, también sobre el equilibrio de su economía ecológica y financiera (Grain, 2008).

En los países en desarrollo, los principales problemas de contaminación de los alimentos se dan por falta de conocimientos científicos y de una infraestructura adecuada. Por tanto, las ventajas tecnológicas en la producción de alimentos también incluyen potencialidades destructivas. Los costes medioambientales perjudiciales, así como las consecuencias asimétricas sobre los distintos países y personas son determinantes. Sin embargo, en este periodo la intensificación de la explotación y extracción de los recursos naturales se dieron a un ritmo que permitía su recuperación y alternancia con otras prácticas (tierras en barbecho, por ejemplo). La utilización de fertilizantes minerales en la producción agrícola fue de 22 millones de toneladas de nutrientes vegetales (N, P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> y K<sub>2</sub>O) a comienzos de los años cincuenta, pasando a cuadruplicarse en 89 millones de toneladas a mediados de los años setenta. No obstante, aunque en los países desarrollados la utilización es intensiva, en el mundo en desarrollo el consumo siguió siendo bajo durante el periodo de este bloque histórico. El consumo total del grupo de países en desarrollo (incluida China y los demás países asiáticos de economía de planificación central) era aproximadamente igual al de América del Norte.

En un estudio sobre los efectos de la utilización intensiva de fertilizantes para el medio en los países donde el consumo aumenta regularmente (FAO, 1972) se concluía que su contribución a la carga de nitrógeno, fósforo y potasio en las aguas de superficie y de subsuelo era menor que la precedente de otros orígenes. El aumento del rendimiento por hectárea de tierras buenas permitía cesar la actividad sobre las tierras de baja calidad, propensas a peligros tales como la erosión. Aumentaba por tanto la polución o contaminación genética y la pérdida de biodiversidad a medida que se iban abandonando variedades tradicionales.

Este epígrafe aporta una explicación al análisis de la crisis alimentaria de 2007 que se basa en que el mercado de alimentos compite con un sistema financiero de ideología determinada, tal y como se sintetiza a continuación.

Cuadro 12. Capacidades materiales del Bloque Histórico 1974-2007

DENOMINACIÓN	CAPACIDADES MATERIALES EN EL SISTEMA ALIMENTARIO
PODER SOCIAL ACUMULADO (determina la naturaleza de la producción)	<p><b>Modelo de Producción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexible / vinculado a la demanda con flujos de mercancía e información en sentido contrario a la cadena productiva.</li> <li>- Costes altos más allá del volumen / intensificación que eliminan límites sociales y ecológicos / desvinculación biocultural.</li> <li>- Elaboración y consumo de alimento muy procesados / transformados y ligados al sistema financiero por los imperativos de crecimiento.</li> <li>- Avances tecnológicos (innovación de los procesos, productos e información).</li> </ul> <p><b>Modelo de organización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansión de las megacorporaciones (fusiones) / corporaciones se atribuyen del acervo genético y patrimonio biológico / mecanización de los equipos / división del trabajo.</li> </ul> <p><b>Modelo de competencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Imperfecta / imperativos de crecimiento y acumulación de la economía agraria/ el poder de compra adicional se destina a transformación y servicios añadidos al producto alimentario.</li> </ul> <p><b>Cadena de comercialización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Larga, compleja y de integración vertical / concentrada en monopolios /oligopolios de compra (determinados por el tipo, cantidad y coste de alimentos).</li> </ul>
ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD (dinámica interna del proceso de producción)	<p><b>Público</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ETNA y actores financieros intervienen en las políticas agroalimentarias (bajan precios y reservas alimentarias) vaciando el poder de los Estados.</li> </ul> <p><b>Privado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Mercado y actores financieros controlan los medios de producción y la economía internacional fija el modelo.</li> <li>- ETNA centralizan políticas comerciales, de gestión y de innovación (mercado oligopolista de demanda hacia los agricultores y de oferta hacia los consumidores).</li> </ul> <p><b>Agentes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mega-corporaciones /Industria alimentaria/ empresas colaterales / bolsas de valores y fondos índices / contratos a futuro / especuladores rapiña /consumidores).</li> </ul>
CONSECUENCIAS DISTRIBUTIVAS DE LA PRODUCCION	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo de distribución único (privado) / concentración empresarial que relega al producto agrario como bien de consumo final.</li> <li>- Transnacionalización de las cadenas productivas a través de la deslocalización <i>offshoring</i>. PYMES deslocalizan su producción y subcontratan subsidiarias en países en desarrollo.</li> <li>- Monopolio de los grupos de distribución / incremento cuota de mercado, concentración del valor en los últimos eslabones de la cadena / mayor dispersión de la oferta.</li> <li>- Disminución de las ayudas a los agricultores y de medidas de sostenimiento de los precios agrícolas.</li> </ul>
POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Biotecnología / monopolio de semillas de OMG / privatización del acervo genético (patentes) / ETNA controlan patrimonio biológico y cultural.</li> <li>- Acaparamiento de tierras en países en desarrollo / agroquímicos / innovación / embalajes y procesados.</li> <li>- Repliegue de capital / integración de las finanzas (producción y comercio).</li> </ul>
POTENCIALIDADES DESTRUCTIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aceleración de los ciclos de sostenibilidad de la naturaleza, intensificación de la explotación y extracción de los recursos naturales / tierras productivas dedicadas a otros usos.</li> <li>- Dependencia del petróleo (fertilizantes, maquinaria, transporte, envasados) / monocultivos transgénicos (agrotóxicos perjudiciales para la fertilidad del suelo y calidad del agua).</li> <li>- Salto de barreras biológicas que separan a las especies y rompen la relación sociedad-naturaleza / contaminación genética y pérdida de biodiversidad acentúan el cambio climático.</li> <li>- Desconexión del entorno, sobreexplotación y deterioro de los recursos locales (mano de obra y recursos naturales), con más dependencia (materiales y energía) de otros territorios.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### *6.1.2. Las ideas en el sistema mundial de alimentos*

La globalización financiera ha impulsado la liberalización en la circulación de capitales y la desregulación del marco normativo del mercado de alimentos (Cox, 1993; Gill, 1995). Tras la crisis de 1973 los cambios en el modelo productivo de los alimentos se relacionan más intensamente con el capitalismo de mercado y subsidiariamente con el Estado a través de la política agrícola. La liberación del sistema financiero impulsada por Ronald Reagan y Margaret Thatcher a finales del decenio de los ochenta partía de que el Estado era el origen de los problemas económicos. Dada la oportunidad, los bancos y otras instituciones financieras solicitaron una reducción en la regulación. El mercado alimentario se sumó a esta lógica de competencia e integración global, acelerándose la erosión de soberanía y control en el acceso de alimentos suficientes y adecuados. Como consecuencia, dejaba que fuesen las preferencias del sector alimentario, centradas en la maximización del beneficio, las que establecieran las dinámicas de producción y consumo, en lo que ha venido a denominarse la economía y gestión del agronegocio (Davis y Goldberg, 1957; Goldberg, 1968).

Si hasta la crisis de 1973 se imponía la idea de que el aumento de la producción de alimentos era una obligación para impulsar la economía internacional, a partir de ésta, el consenso fue unánime entre los actores más poderosos del sistema (los países exportadores, la CEE y las ETNA y financieras). El peso del Estado desapareció de la política agrícola porque la política económica dejó de estar orientada a crear riqueza en el marco nacional, con lo que la política agrícola perdió su función al ser superada por la competencia en el marco internacional (Strange, 2001). La alimentación pasó a ser regulada por leyes del mercado industrial y financiero. El acceso a los alimentos se privatizó, la comida comenzó a ser un bien privado y por lo tanto óptimo para ser gestionado por las fuerzas del mercado en lugar de las instituciones públicas.

Paradójicamente, mientras esto ocurría, EEUU, la CEE y otros países agroexportadores impulsaban un nacionalismo del bienestar que aspiraba a proteger la economía nacional de los impactos externos. Este corporativismo en los países industrialmente avanzados protegía la industria, el trabajo organizado, y políticas que les fueran favorables (Cox, 1981). Sin embargo, al avanzar en los ajustes para adaptar las economías nacionales a la economía mundial (Consenso de Washington, 1989), estas estructuras corporativas



nacionales también se fueron subordinando a los órganos centrales de la política pública internacionalizada. A medida que los sistemas alimentarios nacionales se fueron integrando más en el sistema mundial de alimentos, las compañías más grandes y tecnológicamente avanzadas fueron las que se adaptaron mejor a estas nuevas oportunidades. A partir de esa década, un nuevo eje de influencia vinculó las redes de política internacional con agencias centrales clave del gobierno y con los grandes agronegocios. Esto configuró una nueva estructura corporativa informal que reflejaba el dominio del sector alimentario orientado hacia la economía mundial.

Este proceso de internacionalización alimentaria al que se vieron sometidos los Estados, paralelo al avance de la seguridad alimentaria, no se limitó a los países capitalistas más avanzados; también se presentó en aquellos países en desarrollo que debían renovar deudas y cuyas condiciones de renovación eran establecidas por las instituciones de la economía mundial (*ibíd.*). Una situación compleja donde el bipolarismo político y económico de la Guerra Fría dificultaba la cooperación internacional y hacía que la diferencia entre las sociedades y los países ricos y pobres se ampliara. La Revolución Verde trajo consigo grandes aumentos de ingresos para algunos países (sobre todo los exportadores de petróleo) y creó oportunidades de exportación para otros, pero echó por tierra las perspectivas de desarrollo de muchos países menos avanzados. Para muchos agricultores, esto significó una ampliación de las diferencias sociales y un desastre económico (UNCTAD, 1985). Esto vendría a confirmar que el impulso del proceso de transnacionalización era obra de los propios gobiernos, y en particular de EEUU y la CEE, que de esta forma trasladaba el control de la producción a compañías transnacionales más allá de las políticas nacionales (Strange, 1994:213). En las ETNA, la lógica corporativa impulsó un fenómeno de apropiación de la riqueza colectiva. Las corporaciones agroalimentarias dominaban la riqueza creada bajo los criterios de “racionalización” y el imperativo de la “creación de valor” financiero mediante un mecanismo de redistribución del control. Con las ventajas derivadas de la posibilidad de coordinar de forma centralizada las políticas comerciales, de gestión y de innovación (Sanz, 2000:15) se construía un discurso hacia la seguridad alimentaria.

A su vez, los países en desarrollo especializados en la producción agrícola fueron perdiendo incentivos para su inserción en el mercado mundial. Una posición rígida por parte de EEUU y la UE ha hecho que se mantuvieran altos niveles de protección de la

agricultura, paralizando cualquier avance de apertura de estos productos hacia el comercio internacional. Durante la primera década del siglo XXI, los países exportadores de productos agrícolas, principalmente el Grupo de Cairns<sup>169</sup>, tuvieron que reorientar sus estrategias de desarrollo hacia los sectores industriales y de servicios, reduciendo de manera drástica la inversión en materia de desarrollo agrícola y rural.

La expansión de la producción de alimentos no solo contó con la ayuda financiera al sector agrícola: también se fiscalizaba la importación de alimentos más baratos de los países competidores. Naciones Unidas, que identificó en 1973 hasta 42 países en desarrollo afectados por la fuerte subida de los precios de importaciones de primera necesidad (alimentos, petróleo y fertilizantes), justificaba así el consenso internacional sobre las políticas y programas para aumentar la producción y la productividad alimentarias, especialmente en los países en desarrollo (Conferencia Mundial de la Alimentación, 1974). Sin embargo, no se consiguió ni tan siquiera garantizar unos niveles de existencias alimentarias en el plano nacional, regional e internacional (FAO, 1974). Este fracaso hizo que, años más tarde y bajo un análisis micro de la vulnerabilidad, con un enfoque basado en los “medios de vida” de las poblaciones, se sumaran cualidades<sup>170</sup> y se incorporase a la seguridad alimentaria el concepto de desarrollo humano acotado desde el PNUD (ACC/SCN, 1992). Finalmente, en 1996, durante la Cumbre Mundial de Alimentación organizada por la FAO, se plantearon cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: la disponibilidad de los alimentos, el acceso económico y físico de los alimentos, la utilización de los alimentos y la estabilidad en el tiempo (FAO, 2011).

Posteriormente, se incorporaron a la producción, los conceptos de acceso y estabilidad, y se hicieron algunas modificaciones con el fin de enfatizar la nutrición, el estado de salud de la persona que come, la adecuación cultural del alimento y su inocuidad. El multilateralismo impulsó este discurso de la seguridad alimentaria intentando dar una respuesta económica a la crisis, pero no fue secundado por los países (EEUU, la UE y otros agroexportadores) que en ningún momento renunciaron a sus privilegios y

<sup>169</sup> Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paquistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

<sup>170</sup> Entre las cualidades que se añaden está la adecuación nutricional (entendida cuando se consumen 2400 kcal/pp/día), la calidad del alimento (proteínas, micronutrientes, inocuidad, equilibrio), la distribución dentro del hogar, las preferencias culturales y, el para qué: “tener una vida activa y sana” (FAO, 2000).

preferencias sobre sus mercados nacionales y regional de producción de alimentos, así como condiciones comerciales especiales. A la crisis de 2007 se llega con el discurso dominante de liberalización (financiera) de capitales y supresión de aranceles para mejorar la seguridad alimentaria, frente al proteccionismo (intervencionismo de subsidios alimentarios fundamentalmente de EEUU y UE) y la reivindicación de una mayor soberanía alimentaria.

Para mejorar la seguridad alimentaria se imponía un relato multilateral que se vinculaba a la liberalización comercial (GATT, 1973). Esto significaba seguir centrando el reto de la seguridad alimentaria en el suministro de alimentos (FAO, 1974; US, 1974). Tanto EEUU como otros exportadores identificaron la PAC europea como la causante de la caída de los precios mundiales de la agricultura en los años previos a la crisis. Las políticas que creaban incertidumbre en el mercado ganaron adeptos, más aún cuando la crisis de 1973 había demostrado que cuando los precios subían mucho los dispositivos de protección se suspendían para seguir abasteciendo. Si los precios subían por encima de los niveles remunerativos se producían mayores flujos comerciales al tiempo que disminuía la demanda y las rápidas fluctuaciones de precios que generan incertidumbre para los productores (GATT, 1974: 3).

Como resultado de las negociaciones comerciales (Ronda de Tokio), EEUU pudo apuntalar a nivel nacional una estructura internacional de comercio liberal con el fin de garantizar la disponibilidad de suministros de cereales adecuados y así satisfacer las necesidades mundiales (US, 1976:1). Las negociaciones sobre la gestión del suministro de alimentos a nivel internacional se desplazaron fuera de las instituciones. Dado que en 1975 los precios habían bajado y las condiciones de suministro mejorado notablemente, se desestimó invertir en la coordinación y cooperación internacional para la seguridad alimentaria. La ausencia de consenso sobre la seguridad alimentaria y comercio internacional fue evidente con la caída de los precios debido a la guerra de subvenciones a la exportación de productos agrícolas entre EEUU y la CEE. Cada bloque apoyó los excedentes agrícolas de sus productores con ayudas gubernamentales directas para mejorar la competencia en los mercados mundiales. La consecuencia fue la caída de los precios de los productos agrícolas y el desencadenamiento de crisis agrícolas internas (Wolfe, 1998; Friedmann, 1982). Estos subsidios a la exportación hicieron que los mercados de alimentos desalentaran la producción de alimentos básicos

en los países en desarrollo, ya que socavaban la competitividad de otros exportadores de granos<sup>171</sup>.

El Consenso de Washington emergió como el nuevo paradigma dominante en los círculos de política económica internacional, defendiendo un menor papel del Estado en la economía y un papel más importante para los mercados (Williamson, 2009). Durante este periodo, y con el objetivo de reducir la producción y las distorsiones comerciales, el consenso político se orientó hacia la reforma de las políticas agrícolas de los países desarrollados (Swinbank y Tanner, 1996; Coleman, 1998). Para hacer frente a la creciente deuda nacional y de balanza de pagos, los países en desarrollo adoptaron programas de ajuste estructural con reducciones arancelarias unilaterales en la agricultura, un renovado énfasis de las exportaciones y la privatización de las juntas de comercialización y otras empresas estatales. En muchos casos, estas reformas económicas en los países en desarrollo incluyeron la reducción del apoyo estatal a la agricultura, incluidos los servicios de extensión y la subvención de los insumos para los agricultores.

Las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria quedaron al margen del sistema comercial hasta la crisis de 2007 (Margulis, 2017), cuando la integración comercial del alimento comenzó a considerarse como un impulso al crecimiento y la eliminación de la pobreza. El informe conjunto del BM y la OMC (2015) sobre el papel del comercio para acabar con la pobreza incluso va más allá, ya que establece un vínculo entre los desafíos que afrontan las personas que viven en la pobreza extrema y su capacidad para beneficiarse del comercio como un factor clave del crecimiento. Todo el informe gira en torno a los obstáculos que hay que sortear para facilitar una mayor integración comercial entre las personas de mayor pobreza y vulnerabilidad, siendo el comercio la manera óptima de lograr el crecimiento económico (BM y OMC, 2015).

Estas contradicciones no se reducen a la sola dimensión económica que precisaba Beck (2004), sino que responden a una nueva forma de control y dominación social. El neoliberalismo disciplinario que identifica Stephen Gill (1995) explica cómo el aparato coercitivo del Estado permite una disciplina social y una organización de la distribución

---

<sup>171</sup> A principios de los años ochenta, el trigo estadounidense y el de la CE entraron en Malí y Burkina Faso con precios un 40 por ciento inferiores a los locales (GATT, 1993).

y el bienestar mediante ajustes impuestos por los más fuertes a los más débiles. Unos ajustes que durante la crisis de 2007 han permitido socializar entre las mayorías los costes de las pérdidas de liquidez de los bancos y empresas (Gill, 2003). La subida del precio de los alimentos y los ajustes salariales han sido consecuencias asumidas por los consumidores con una amplificación del impacto entre los más vulnerables y un aumento de los malnutridos en 200 millones de personas (BM, 2008). Esta subida de precios en los alimentos hizo que el Banco Mundial modificara su línea del umbral de la pobreza de uno a 1,25 dólares.

En la medida en que el neoliberalismo fue adquiriendo capacidad de intervención institucional y disciplinar sobre las relaciones alimentarias (Rosenberg, 1994), se fue interpretando la democracia como sinónimo de privatización del poder social. Esto no sólo ha subordinado los alimentos a las reglas de los mercados, sino que ha invertido la lógica tradicional del alimento como necesidad. En la crisis alimentaria de 2007, los gobiernos, en vez de asistir a la población para amortiguar la subida de precios, se transformaron en herramientas útiles de las empresas, bancos y mercados globales en el marco de organizaciones internacionales como la OMC y FMI, que al someterse a los intereses económicos globales, erosionaron aún más la soberanía nacional.

Aunque se tomaron medidas para hacer frente a la subida de precios, ni los aumentos presupuestarios ni los incrementos de la ayuda internacional fueron efectivos. En EEUU se destinaron 970 millones de dólares (620 destinados directamente a la compra de alimentos, 150 a proyectos de apoyo al sector en los países en desarrollo y 200 como ayuda de emergencia), una cantidad que contrasta con los 5,04 billones de dólares que las autoridades inyectaron al sector privado desde enero del 2007 a diciembre del 2010, una cantidad equivalente al 35,2 por ciento del PIB de EEUU y la totalidad del PIB de Japón en 2009 (Carranco, 2011). En la misma línea, las autoridades en Europa ejercieron presión sobre el G-8 para frenar el alza de precios de los alimentos cuestionando los biocombustibles. En el caso de Francia, se destinaron 60 millones de euros a fortalecer la seguridad alimentaria frente a los grandes paquetes de rescate para el sector privado de octubre de 2008: casi 700.000 millones de dólares en Reino Unido y más de 2,5 billones en la zona euro. Ese mismo año la UE anunció un plan de recuperación con medidas de estímulo que ascendía a más del 1,5 por ciento del PIB de los 28 (Uchoa, 2018).

Durante décadas, este proceso de privatización ha provocado que las grandes ETNA desplacen el derecho de la alimentación a oligopolios sin apenas control y escrutinio. Esto conlleva un cambio en la rendición de cuentas de los gobiernos que ya no se dirige a la ciudadanía sino hacia los mercados y sus intereses, inversores, acreedores e instituciones financieras. Las grandes ETN –agroalimentarias y financieras- han sustraído la agencia alimentaria a los Estados y esto significa que el mandato político del “demos” se desvanece ante el voto diario de los mercados (Soros, 1995). Una “civilización de mercado” que según Gill (1995) interpreta el alimento como un simple gasto. Para minimizar los costes se impone la vía de la privatización y la desregulación que facilita la entrada de nuevos alimentos (ultraprocesados), lo que en la actualidad constituye un prerequisite para aumentar la competencia potencial en los mercados y así restaurar la supuesta eficiencia perdida. Solamente el mercado parece poseer la virtud de asignar eficazmente los recursos y fijar el acceso a los alimentos<sup>172</sup>.

De este modo, se ha difundido la concepción en el plano discursivo de que la administración privada del alimento es en última instancia la mejor y que solo cabe el ajuste. Durante la crisis de 2007, el mismo mercado (las grandes firmas y conglomerados agroalimentarios) decidió cada día sus preferencias en la bolsa de valores, en la cotización del dólar, en los pasillos y los “anillos burocráticos” del poder. El sistema de voto democrático fue sustituido por:

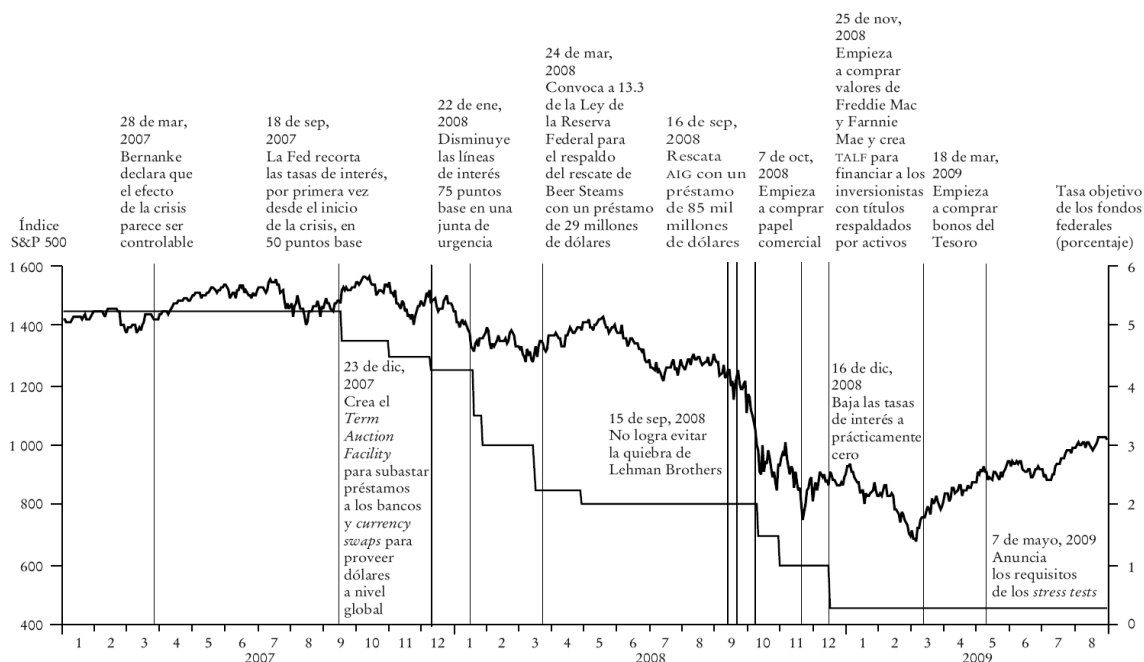
“un sistema de voto cualificado, esencialmente antidemocrático y aislado por completo de los flujos y demandas que pudieran proceder del ciudadano común y corriente [...] En estos santuarios del neoliberalismo que son los mercados votan sólo los segmentos más concentrados del capital. El resto queda excluido” (Borón, 2000:116).

Durante la crisis, las democracias reprodujeron desigualdades profundas en el ejercicio del derecho a la alimentación. Ello se debió a que los bancos y ETNA lograron influir en las políticas gubernamentales. El siguiente gráfico demuestra la evolución de la crisis financiera en EEUU.

---

<sup>172</sup>Una interpretación de la teoría del derrame (Spill-over) que defiende que el neoliberalismo sostiene de que “los ajustes producirán un crecimiento de la cantidad de alimentos que cuando sea voluminoso, elevará los niveles de acceso de la población y resolverá la situación de los desfavorecidos” omitiendo que las empresas privatizadas sirven para enriquecer a las corporaciones monopolistas del agronegocio.

Gráfico 9. Cronología de la crisis en EEUU (2007-2009)



Fuente: *Financial Times* “Bernanke Will Reach Out to Critics”, 26 de agosto de 2009.

Este condicionamiento provocó una politización de las ETNA, cada vez más activas a la hora de hacer presión a los Estados para asegurarse una cuota de mercado y mayor beneficio (Ellen Wood, 1995). La proliferación de *lobbies* en el sector agroalimentario ha sido espectacular en los últimos años. Su interpenetración es tan importante que la mayoría de la corporaciones del sector dedican elevadas cantidades para sufragar su actividad de cabildeo. Según el Observatorio Europeo de Corporaciones:

“151 organizaciones que representan intereses relacionados con el agronegocio han declarado un total de 49,2 millones de euros<sup>173</sup> en gastos de cabildeo, mientras que 40 organizaciones que representan granjas familiares, trabajadores, consumidores e intereses ambientales han declarado solo 12 millones de euros, es decir, una proporción de 4 a 1” (Moore, 2013).

El número de ciudadanos representados por estas 40 organizaciones es masivo. Sin embargo, su gasto es mucho menor en comparación. El hecho de que actualmente las ETNA estén destinando tanto dinero a cabildeo es porque en ciernes de la reforma de la PAC su influencia definirá “el futuro de la agricultura en Europa” (CEO, 2013). En

<sup>173</sup> Esta cifra puede no estar reflejando el gasto real en el cabildeo en la PAC ya que muchas ETNA pueden estar influyendo sobre la PAC a través de otras políticas (Moore, 2013).

2011, corporaciones como Syngenta<sup>174</sup> han destinado 650.000 euros frente los 2.525.000 que Bayer dedicó durante el mismo año (OEC, 2013).

Mientras las grandes empresas o grupos financieros tienen acceso privilegiado a este proceso de toma de decisiones, las organizaciones sociales de consumidores no participan en el juego político-institucional, impidiendo expandir los derechos sociales o la redistribución más equitativa del alimento y debilitando las políticas distributivas o de bienestar alimentario. Al mismo tiempo se produce un fortalecimiento de las instituciones políticas ligadas a las élites económicas, como el Banco Central o el Ministerio de Economía. En casi todos los países, estas instituciones claves de la economía se han convertido durante la crisis en bastiones del *establishment* financiero, dando como resultado procesos institucionales que tienden a asegurar a los grandes capitales mientras se impide el control popular sobre las decisiones económicas. Esto aumenta la privatización del poder político y hace que las empresas se deslignen de la responsabilidad de garantizar condiciones nutritivas en los alimentos suficientes y adecuadas para el consumo, incidiendo masivamente sobre los problemas de malnutrición descritos: obesidad y desnutrición.

La creciente mercantilización alimentaria aleja a la población del control de los alimentos (Gill, 1995). Con el avance del liberalismo, el triunfo de la libertad individual frente a la coerción del Estado se asimila al proceso de democratización, pero en realidad lo que se legitima es la coerción del mercado. Siguiendo a Ellen Wood (1995), esto puede observarse en el desplazamiento progresivo del ciudadano por el consumidor y en la interpretación y respuesta individualista que se ha dado a la falta de acceso a los alimentos y el empobrecimiento sobrevenido durante la crisis de 2007. Las políticas sociales se han focalizado (que no universalizado), como si la dificultad de acceder a los alimentos debido a la subida de los precios fueran problemas individuales. No se institucionalizan las soluciones y, como se aprecia en el siguiente apartado, tampoco se corrigen vulnerabilidades en el acceso y adecuación de los alimentos. En la crisis de 2007 no hubo un descenso anormal de la producción de alimentos, ni siquiera reducción del consumo, sino más bien una incapacidad de algunos países y ciertos colectivos de

---

<sup>174</sup> La inversión en *lobbies* funciona. Gran parte de los informes e imágenes del Foro sobre el Futuro de la Agricultura financiado por Syngenta presentaban o mencionaban márgenes de campo de polinizadores de floración estéticamente agradables, algunos de los cuales incluso, habían sido reubicados justo en frente del edificio del foro. Casualmente, el daño causado por los insecticidas neonicotinoides de Syngenta a los polinizadores no obtuvo el mismo tipo de atención (Moore, 2013).



obtener alimentos del exterior o en su mercado interior como resultado de su baja capacidad adquisitiva y unos precios amplificadas por la especulación financiera.

Cuadro 13. Ideas del Bloque Histórico 1974-2007

Ideas en el sistema alimentario.
<ul style="list-style-type: none"> <li>- (a) aumento de la producción (b) mercantilización del alimento (c) alimento como un activo financiero más.</li> <li>- Liberalización de los Mercados agroalimentarios pero proteccionismo de la agricultura de (EEUU y UE).</li> <li>- Neoliberalismo agrario y seguridad alimentaria: convergencia simultánea y perversa de la superproducción y el subconsumo.</li> <li>- Internacionalización y transnacionalización de la economía. Vinculación seguridad alimentaria y comercio.</li> <li>- Globalización selectiva, económica y globalismo agrario: aumento de la vulnerabilidad en los países en desarrollo.</li> <li>- Transnacionalización de las finanzas: los mercados liberados de la injerencia del Estado optimizan la asignación eficiente de los recursos. “los flujos de capital libres superaría claramente los costes”(FMI).</li> <li>- Alimento como activo financiero.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### 6.1.3 Las instituciones en el sistema mundial de alimentos

Los hechos descritos introducen al sistema mundial de alimentos en un proceso institucionalización en el nivel macro del poder, donde se reestructura el Estado y sus funciones a través de las normas legales o “semilegales” de la OMC, los tratados comerciales, UE, etc., los acuerdos *soft law* y las directrices de políticas públicas de los G-7, G-20, OCDE o la condicionalidad del BM. Todas estas normas adoptadas por los Estados y que emanan de las organizaciones internacionales conforman una gobernanza alimentaria global, un nuevo constitucionalismo al servicio del neoliberalismo, a la vez que reducen el espacio político (Gill, 2014:34). Esta regulación se extiende cada vez más a la vida económica y social desde el espacio transnacional, fuera de los ámbitos de soberanía nacional, control y rendición de cuentas democrática de los Estados sobre la alimentación.

El fin del sistema de Bretton Woods tuvo una serie de efectos colaterales que alentaron la especulación masiva y marcaron el deterioro de la economía real (Rodrik, 2011). Bajo este sistema, los estrictos controles de capital protegían el tipo de cambio fijo, algo que se hizo innecesario con los tipos de cambio flotantes. La extinción de estos controles permitió el aumento masivo de los flujos de capital, que comenzaron a desplazarse por el mundo a un ritmo cada vez más vertiginoso, y con el sector financiero ganando cada vez más espacio en cada una de las etapas, mientras relegaba el

capital productivo a lugares de menor importancia. Desde los años setenta, EEUU comienza a impulsar la desregularización financiera para que los mercados, y especialmente los financieros, se abrieran al comercio mundial (un lento proceso respaldado por herramientas internacionales como el FMI y la adopción del neoliberalismo como nueva ortodoxia económica). Bajo el discurso dominante de que los beneficios de la libertad de flujos de capital superarían claramente a los costes, se buscaba una movilidad del capital que permitiera una mejor distribución de los ahorros globales, canalizar recursos hacia usos más productivos y generar crecimiento económico (Fischer, 2003). Una narrativa muy poderosa que se sucedía al mismo tiempo que los mercados financieros globales fracasaban en el sureste asiático.

La crisis de los tigres asiáticos (1993) reveló un problema de los mercados financieros y no de las economías nacionales. Como indicó Jeffrey Sachs contradiciendo al FMI, esta crisis se debió a un pánico financiero sin relación con los fundamentos de la economía ni con las debilidades internas de estos países (Radelet y Sachs, 2000). Los mercados se comportaron mal y a pesar de ello, el FMI y el Tesoro de EEUU siguieron defendiendo hasta la crisis de 2007 la liberalización de los movimientos de capital financiero. El FMI siguió presionando a los países que tutelaba para que retirasen sus barreras a las finanzas internacionales y EEUU animó a sus socios a renunciar a los controles de capital en los acuerdos comerciales (Rodrik, 2011).

Tanto EEUU como el grupo de Cairns<sup>175</sup> se opusieron a la autosuficiencia alimentaria. En función de las circunstancias históricas, los objetivos de la ayuda alimentaria fueron evolucionando. En general, aunque los intereses comerciales y políticos todavía perduren, desde mediados de los años 70 es constatable una evolución por la que los objetivos humanitarios de lucha contra el hambre y de desarrollo de los países más pobres ganaron peso en la ayuda. Esto se plasmó en sucesivas reformas legislativas en dicha dirección, tanto en EEUU como en la UE y otros donantes (Pérez de Armiño, 1996). Los resultados de las negociaciones comerciales seguían la tendencia a largo

---

<sup>175</sup> En 1986, se creó un grupo de países productores y exportadores de productos agrícolas. Actualmente el grupo lo forman 20 países: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay y Vietnam. El objetivo del Grupo de Cairns es la liberalización del comercio internacional de productos agroalimentarios. Para ello piden la eliminación de los subsidios a la exportación y los subsidios a la importación más distorsionantes. También piden mayor facilidad de entrada de sus productos a los mercados de EEUU, Japón, Noruega, Corea del Sur, Suiza y la UE (OMC, 1986).

plazo, iniciando un proceso de liberalización del comercio en la agricultura centrado en reducir los subsidios de los países industrializados y otras formas de proteccionismo que distorsionaban los mercados.

Cuando el programa de negociaciones comerciales multilaterales incluye la seguridad alimentaria (Ronda de Tokyo y Doha), el desacuerdo interestatal se hace más pronunciado en respuesta a crisis alimentarias a escala mundial. La continua división entre los países exportadores de alimentos netos y los países importadores se agudiza en su relación entre el comercio internacional y la seguridad alimentaria. Si bien durante las negociaciones de la ronda de Dillon y de Kennedy la principal división se produjo entre un pequeño grupo de países exportadores agrícolas (EEUU, Canadá y Australia) e importadores netos de alimentos, como la CE y Japón, a partir de la Ronda de Tokyo el grupo de países exportadores netos de alimentos se volvió más grande y diverso, abarcando una gama más amplia de países, incluidos EEUU, CEE, Canadá, Brasil, Tailandia y otros. Al tiempo, un número creciente de países en desarrollo han pasado de ser exportadores a importadores netos de alimentos, algo que ha aumentado su vulnerabilidad frente a la volatilidad de los precios de los alimentos y los shocks de oferta (Valdés y Foster, 2012). Con ello se constata que las negociaciones sobre seguridad alimentaria en el sistema multilateral de comercio responden a las condiciones cambiantes de la economía mundial y a las propias percepciones de los Estados sobre su situación nacional de seguridad e inseguridad alimentaria.

En las negociaciones, EEUU era partidario liberalizar el comercio agrícola y ampliar la interdependencia para abordar la subida de los precios agrícolas (US, 1974), cuya bajada identificaba principalmente con la creación de la PAC. Un disenso que se hizo aún más evidente durante la negociación de la Ronda de Uruguay (1986-94), cuando la guerra de subvenciones a la exportación de productos agrícolas entre EEUU y la CEE bajó los precios y dio lugar a crisis agrícolas internas (Wolfe, 1998; Friedmann, 1982). Estos subsidios a la exportación tuvieron además el efecto de desalentar la producción de alimentos básicos en los países en desarrollo, ya que socavaban la competitividad de otros exportadores de granos.

En la Ronda Uruguay, bajo un enfoque de libre comercio y autosuficiencia alimentaria, se buscaba “integrar más plenamente el comercio de la agricultura en el sistema” y

considerar los déficits alimentarios y las necesidades de los países en desarrollo (GATT, 1986:7). En las discusiones se enfrentaban los países que consideraban prioritarios los ingresos internos y los acuerdos de apoyo regional al desarrollo sobre el comercio internacional (GATT, 1986:26) y aquellos que, para una mayor liberalización del comercio consideraban necesaria una adaptación gradual de sus políticas nacionales a “las fuerzas del mercado y la ventaja comparativa” (GATT, 1986:26-27). Es decir, los partidarios del libre comercio, que como EEUU consideraban que esa era la mejor forma de garantizar la seguridad alimentaria, se enfrentaban a los partidarios de la autosuficiencia alimentaria, que consideraban necesario mejorar su capacidad para comprar alimentos a precios internacionales. Jamaica y Corea del Sur ofrecieron, al incluir garantías mínimas de autosuficiencia, un enfoque más proteccionista que el de EEUU (GATT, 1988). Otros países (México, Egipto, Marruecos, Nigeria y Perú) solo plantearon medidas transitorias en materia de seguridad alimentaria<sup>176</sup>, pero ninguno se opuso a los compromisos de liberalización del comercio. Pese a esta división, sí hubo consenso en que la seguridad alimentaria sería una parte integral de los acuerdos agrícolas.

Según se avanzó en las negociaciones, otro grupo de países importadores de alimentos (Japón, Suiza y Noruega) presionaron para que se tomara la seguridad alimentaria como una preocupación no comercial (GATT, 1989), es decir, un compromiso menor de liberalización para la agricultura. A su vez, el grupo de países importadores netos<sup>177</sup> asociaron la volatilidad de precios de los alimentos entre 1987-89 a la guerra de subvenciones entre EEUU y la CEE y pidieron compensaciones financieras para cubrir el coste del aumento de las facturas de importación de alimentos (Knudsen, 1990) y así aumentar la producción de alimentos esenciales para la seguridad alimentaria. Los países centroamericanos solicitaron medidas transitorias para ajustarse gradualmente y aplicar salvaguardias agrícolas para evitar la inundación de sus mercados con productos como el maíz estadounidense (maíz amarillo), que desplaza el maíz blanco local, alimento tradicional básico en la región (GATT, 1990). Sin embargo, y a pesar de que la mayoría de los países africanos habían pasado de exportadores a importadores netos de

---

<sup>176</sup> Medidas para afrontar el aumento de los precios de los alimentos, mayor financiación multilateral, inversión para el desarrollo los países en desarrollo (incluida la ayuda alimentaria) y el apoyo a la balanza de pagos en el marco de la seguridad alimentaria (GATT, 1988).

<sup>177</sup> Coalición de negociación que incluyó a Egipto, México, Jamaica, Perú y Marruecos además de contar con un amplio apoyo entre muchos países en desarrollo (GATT, 1989).

alimentos, no se consideró su derecho a utilizar prohibiciones “con el fin de salvaguardar su seguridad alimentaria en caso de déficit de suministro de alimentos básicos” (países miembros del Mercado Común Centroamericano, 1990).

Los resultados de la Ronda Uruguay incorporaron plenamente la agricultura a las reglas del comercio internacional (Stewart, 1999). El acuerdo incluía compromisos vinculantes para reducir los subsidios agrícolas y los aranceles, con un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Se inició así un proceso de liberalización del comercio en la agricultura centrado en reducir los subsidios de los países industrializados y otras formas de proteccionismo que distorsionaban los mercados a largo plazo. Sin embargo, la cuestión de la seguridad alimentaria no se codificó en las reglas del sistema comercial (Margulis, 2017). Si bien ésta fue reconocida como una preocupación no comercial en el preámbulo del acuerdo, quedó carente de reglas específicas a excepción del acuerdo reflejado en el artículo 16 sobre “Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma” en la Decisión de Marrakech (1994) para los países importadores de alimentos. La Decisión de Marrakech representaba un compromiso entre EEUU y la UE con estos países en la que se reconocía formalmente que la liberalización del comercio podría conducir a un aumento de los precios mundiales de los alimentos (OMC, 1994c). En este caso sí se codificó la seguridad alimentaria en las normas y prácticas del sistema multilateral de comercio, formalizando la autoridad de la OMC en la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria, ya que las normas son jurídicamente vinculantes en virtud del derecho internacional cuando la mayoría de los otros acuerdos internacionales de seguridad alimentaria de la FAO y el PMA no lo son (*ibíd.*).

En varios episodios de subidas de precios de los alimentos (FAO, 1999a, Sharma y Konandreas, 2008), EEUU, Canadá y Australia se resistieron a implementar la Decisión de Marrakech, argumentando que era imposible demostrar que los precios más altos estuvieran directamente relacionados con la liberalización del comercio. En la Reunión Ministerial de la OMC de Singapur de 1996, los países en desarrollo y los importadores netos de alimentos denunciaron el incumplimiento de la Decisión de Marrakech (OMC, 2001, FAO, 1999), sin mayores consecuencias. Posteriormente, el fracaso en la Ronda de Doha (2008) a la hora de garantizar ciertas ventajas comparativas hacia los países en desarrollo restó a los países mas industrializados credibilidad para proponer una

integración mayor del comercio internacional. Se perdió así la oportunidad de equilibrar la presencia y el poder de los países en desarrollo en el sistema mundial de alimentos y de reformar un modelo y valores de normas e instituciones para que el alimento fuera un derecho reconocido y ejercitado.

Estos cambios institucionales y normativos en las reglas de acceso a los mercados han permitido la transnacionalización de las cadenas productivas, abriendo camino en esta misma década al fenómeno del regionalismo comercial. El aumento del comercio internacional de las últimas décadas se puede atribuir en parte a acuerdos de integración regional (Bagwell y Staiger, 2002). Países como EEUU o grupos regionales como la UE han desarrollado procesos unilaterales de mercado interior que se han materializado en tratados de libre comercio que no solo buscaban eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias, sino apoyar un sistema financiero que debido a la libre circulación de capitales no tuviera ningún tipo de impedimento impositivo.

El objetivo de los poderes financieros desde que irrumpe el neoliberalismo en la economía global respaldado por el BM y FMI es el acceso a los mercados alimentarios. Las exigencias de apertura que conllevaba el acceso al crédito abrieron las puertas al capital financiero y a la eliminación de cualquier traba a los grandes poderes financieros y ETN. Sin embargo, la regulación de los países limitaba el libre movimiento de capitales en aquellos mercados en los que, como el de los alimentos, la seguridad prevalecía por encima de los intereses de los grandes poderes económicos. A través de los tratados de libre comercio, los poderes financieros consiguieron sortear dichos obstáculos en África y Latinoamérica.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA en sus siglas en inglés), firmado en 1994 entre EEUU, México y Canadá creó una de las zonas de libre comercio más grandes del mundo, minimizando las barreras en materia de comercio e inversiones (aranceles, restricciones, cuotas máximas de capital extranjero, etc.). Los mercados y la producción agroalimentaria se fusionaron y se abrió el espacio a la inversión extranjera de las ETNA. En nombre de la ventaja comparativa, los tres Estados se especializaron en unos y otros productos para ampliar el margen de beneficios y reducir costes de producción, al tiempo que se aseguraban un suministro constante de alimentos a través del comercio con los otros Estados firmantes (NAFTA,

1995). Como consecuencia, México trasladó su prioridad de abastecer a la población nacional hacia los cultivos de exportación para EEUU. La mayoría de las frutas y verduras mexicanas se consumen en EEUU, mientras que casi todos los granos y oleaginosas consumidos en México son estadounidenses. Las empresas agroexportadoras (estadounidenses o mexicanas con financiación estadounidense) compraron o alquilaron los terrenos, desplazando a los campesinos y cambiando los hábitos alimentarios. Entre 1987 y 1999, la IED estadounidense en empresas de alimentación mexicana se multiplicó por 25, pasando de 210 millones de dólares a más de 5.000 millones (Fernández, 2016). En 2004, dos terceras partes de la IED que llegaba a la industria agroalimentaria mexicana (más de 6.000 millones de dólares) provenía de EEUU. De esa cifra, tres cuartas partes se destinaron a empresas dedicadas a la comida procesada y las bebidas azucaradas, cuyas ventas crecieron entre un cinco y un diez por ciento anual desde la entrada en vigor del acuerdo (*ibíd.*).

A las puertas de la crisis de 2007, México había transformado completamente su patrón de producción y consumo alimentario. Había desplazado los cultivos de cereales por la comida procesada, convirtiéndose en uno de los diez principales productores con presencia de todas las grandes transnacionales (PepsiCo, Coca Cola, Nestlé...). México se convirtió en un lugar idóneo para estas empresas. Los bajos costes asociados a su producción (un 14 por ciento menos que en EEUU) y la densa red de tratados comerciales que permitían el acceso a grandes mercados como EEUU o la UE han hecho de México el paraíso de la comida procesada. Si bien la producción alcanzó en estas condiciones mayores beneficios, el desarrollo de las empresas no se quedó atrás. Este Tratado favoreció su crecimiento de forma vertical, ampliando su actividad a todo el proceso, desde la producción hasta la venta, pasando por la distribución. Como consecuencia, el tejido comercial mexicano se ha transformado y la comida procesada y las bebidas azucaradas son accesibles incluso entre aquellos que tienen dificultad para acceder al agua potable. El poder de las ETN sobre las políticas de los Estados se extiende bajo la cobertura de la OMC y el FMI en nombre de la seguridad alimentaria.

Los acuerdos comerciales de Lomé y Cotonú de la UE con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) también responden a esta lógica. Si los acuerdos de Lomé (1975-2000) permitían el acceso libre de aranceles al 80 por ciento de los productos agrícolas ACP, con el acuerdo de Cotonú (2000-2020) algunos de estos productos, como por

ejemplo el plátano, la carne, algunos cereales y las frutas y verduras pasarían a estar completamente liberalizados. Aunque las presiones del GATT-OMC terminaron con los acuerdos de Lomé por incompatibilidad<sup>178</sup>, el Acuerdo de Cotonú vinculaba el libre comercio y la ayuda al desarrollo, dos elementos imprescindibles para la creación de un mercado competitivo regional en el marco de los Acuerdos de Alianza Económica<sup>179</sup> (EPA, en sus siglas en inglés) y para conseguir, según la Comisión Europea, una herramienta eficaz para el desarrollo de los ACP (CE, 2006a).

Según la UE, los EPA no eran acuerdos comerciales al uso sino que trascendían el ámbito comercial, ya que buscaban la promoción de la integración regional y el desarrollo económico, a su vez financiados en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y la ayuda bilateral de los países miembros de la UE (Comisión Europea 2006b). Sin embargo, la UE llevó sus compromisos y obligaciones mucho más allá de lo que especificaba Cotonú. Algunos de los temas que la UE impulsaba como contenidos esenciales en los EPA (liberalización del sector servicios, propiedad intelectual o contratación pública, entre otros) no fueron legislados con tanta profundidad ni debatidos en el marco de la OMC, incluso fueron rechazados por los países en desarrollo en un esfuerzo de lobby. De igual forma, modificaron el marco regulatorio de las relaciones comerciales (y en el futuro de inversión) de las empresas europeas en África sin tampoco cumplir la máxima de mejorar las cuotas comerciales de estos países hacia la UE<sup>180</sup>. Más aún, la puesta en marcha de los EPA supuso una apertura prematura de los mercados africanos antes de que se consolidaran internamente y a nivel regional (Oxfam, 2006; South Centre, 2007). Los EPA acentúan los flujos

<sup>178</sup> Lomé suponía la violación del principio fundamental sobre el que se basa la OMC, el principio de no discriminación o cláusula de la Nación Más Favorecida. Según el mismo, las reducciones arancelarias otorgadas por un miembro de la OMC a otro deben ser extendidas al resto de miembros, sin discriminación (CE, 2006a).

<sup>179</sup> Los EPA se firmaron con cuatro agrupaciones regionales: en África del Oeste: con la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste (ECOWAS-CEDEAO) más Mauritania; en África Central: con los 6 miembros de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) más Santo Tomé y Príncipe (STP) y R. D. del Congo; en África Austral: con 8 de los 14 miembros de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (Southern African Development Community SADC) y finalmente, con el denominado grupo ESA (Eastern and Southern Africa Group), que aglutina a 15 países de África del Este y del Sur. En definitiva, la UE negocia con todos los países de África subsahariana salvo con Somalia, que previsiblemente podría sumarse en el futuro al EPA UE-ESA (Marín, 2007).

<sup>180</sup> Las cuatro agrupaciones regionales africanas formadas para la negociación y puesta en marcha de los EPA tienen escasa relevancia en términos comerciales en el contexto internacional y no suponen en ninguno de los cuatro casos una participación mundial superior al 1 por ciento del total de exportaciones mundiales. Con respecto a su participación en las importaciones europeas, las importaciones procedentes de África subsahariana suponen en torno al 4 por ciento del total de las importaciones extracomunitarias (UNCTAD, 2007).



comerciales con la UE y contribuyen a desincentivar el comercio intra-regional y la promoción de la diversificación productiva (Keet, 2007).

La Dirección de la Alimentación, Agricultura y Pesca de la OCDE diseñó políticas para minimizar las distorsiones en el comercio internacional de los productos agrícolas de sus Estados miembros. Centrada en las áreas de la reforma de la política agrícola, la liberalización del comercio agrícola y la viabilidad medioambiental de la agricultura, se enfocó en incrementar la eficacia de la producción y comercialización de los productos agrícolas a través de incrementar el rendimiento de los cultivos (OCDE, 2007). Desde la OCDE, el alineamiento con los intereses de sus Estados miembros, la OMC y las recetas del FMI se completan con el trabajo de análisis y perspectivas que comparte con la FAO. Ambas, OCDE y FAO, comparten el relato del hambre como un riesgo global que tiende a institucionalizarse en la vida cotidiana de buena parte de la población del planeta, y que cada vez se posiciona más como un elemento central en la agenda global y, en la última década, como uno de los primeros diez riesgos globales de mayor preocupación (FEM, 2014). En los argumentos que ambas difundieron durante la crisis alimentaria de 2007, las causas estructurales de inseguridad alimentaria siempre aparecían como uno de los agentes multiplicadores de los efectos extremos (OCDE, 2008; FAO 2008).

El desarrollo de estos tratados de libre comercio y el tipo de regulación descrito se vieron secundados con la derogación de la Ley Glass-Steagall (1932). Aprobada por el presidente Roosevelt para recuperar la confianza y regular el sistema financiero separando la banca de depósitos y la banca de inversión, el fin de esta ley abrió paso a una desregulación sin precedentes. Los grandes *lobbies* financieros consiguieron en 1999 que la administración de Bill Clinton la eliminara y que al año siguiente aprobara la ley de modernización de futuros de materias primas. Con esta ley, los instrumentos derivados extrabursátiles u OTC<sup>181</sup> quedaron exentos de la supervisión de la Comisión de Contratación de Futuros de Mercancías de los Estados Unidos (CFTC). Esto permitió que ese tipo de operaciones tuviera lugar sin límite alguno en cuanto al volumen, sin requisitos en materia de declaración ni supervisión reglamentaria (Mittal, 2009).

---

<sup>181</sup> Los derivados extrabursátiles o derivados OTC son los que no se negocian en bolsa, sino como contratos bilaterales entre particulares. Por ejemplo, los contratos que están estructurados de forma especial o particularmente complicada suelen negociarse fuera de la bolsa. El resultado es que pueden quedar completamente ocultos y por tanto escapar a la reglamentación.

Además, la ley permitió por primera vez la existencia de contratos de derivados OTC en los que ninguna de las partes se estaba protegiendo frente a un riesgo preexistente, es decir, que ambas partes estaban especulando. Los inversionistas comenzaron a perder dinero en las burbujas bursátiles, con lo que el sector de materias primas atrajo toda la atención por ser una buena inversión que diversificaba el riesgo a largo plazo. El resultado fue una explosión especulativa sobre las materias primas. Las inversiones en mercados futuros de materias primas aumentaron el precio de 25 artículos en un promedio de 183 por ciento en esos cinco años.

“En 1998, el mercado promedio de derivados de materias primas era un 25 por ciento especulativo. En 2008, los especuladores eran alrededor del 65 por ciento [de los mercados de materias primas]. Las posiciones de los inversionistas de buena fe se duplicaron en los últimos 10 años, mientras que los especuladores incrementaron sus posiciones en 1.200 por ciento” (Masters, 2008).

En 2008 el resultado fue desastroso pues la especulación excesiva contribuyó a subir los precios mundiales de los alimentos y del petróleo a niveles históricos. Mientras tanto, ni el G-20 ni otras instituciones multilaterales pudieron evitar los efectos de la falta de medidas que regulan los mercados de recursos básicos.

A pesar de ser concebido como foro de los ministros de finanzas y presidentes de bancos centrales, el G-20 se ha convertido en el foro más importante de la economía mundial y, por tanto, el lugar donde avanzar en la regulación del sistema financiero internacional. Si bien el G-20 se constituye con el objetivo de incluir en el núcleo decisorio de la economía internacional a China y otros países emergentes, ha terminado siendo la institución de mayor peso en la gobernanza de la crisis de 2007. Esto se pone de manifiesto en los instrumentos adicionales de administración del sistema financiero mundial creados a raíz de la crisis, de entre los que destacan la Organización Internacional de Comisiones de Valores, la Junta de Estabilidad Financiera o la Asociación de Supervisores de Seguros (G-20, 2009).

De entre ellas, la que más influyó sobre los precios de los alimentos fue la Organización Internacional de Comisiones de Valores. Esta organización reunió a los reguladores de valores del mundo y los mercados de futuros para que, junto con el Comité de Basilea

de Supervisión Bancaria y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, formara un foro conjunto sobre las normas internacionales de regulación financiera. Sus miembros regularon más del 90 por ciento de los mercados de valores del mundo ya que su objetivo era promover la regulación para garantizar la eficiencia, solvencia e intercambio de información para desarrollar los mercados nacionales. Se creó para establecer una vigilancia eficaz de las transacciones internacionales de valores y proporcionar asistencia mutua para promover la integridad de los mercados mediante la aplicación de las normas y la lucha contra los delitos. Sin embargo, su actividad se redujo a mejorar la información sobre las materias primas con las que están relacionados con el fin de reducir la incertidumbre del mercado (Steinberg, 2014).

Durante la crisis de 2007, las instituciones donde las élites del agronegocio más especularon fueron los grandes centros de especulación financiera. Por parte americana destacan el NYMEX/COMEX de Nueva York y, especialmente, la Cámara de Comercio de Chicago (CBOT, en inglés) y la Bolsa Mercantil de Chicago (CME)<sup>182</sup>. En esta Bolsa se vendieron en 2007 las cosechas de los próximos siete años. El NASDAQ (National Association of Securities Dealers Automated Quotation) es la mayor Bolsa de valores electrónica automatizada de EEUU. Se crea a petición del Congreso a través de la comisión que regula la Bolsa (Comisión de Valores y Bolsa, SEC) para la realización de un estudio sobre la seguridad de los mercados. La elaboración de este informe detectó que los mercados no regulados eran poco transparentes. El SEC propuso su automatización y de ahí surgió el mercado de stock NASDAQ.

En Europa, la mayor contratación de futuros se produjo en la Bolsa de Londres, una de las más grandes del mundo, así como en las de París, Ámsterdam, Frankfurt, Mannheim y Hannover, pero destacan dos centros bursátiles: Londres y Ámsterdam. Muchos de

---

<sup>182</sup> El grupo norteamericano de la CME es el mayor mercado de los principales y más diversos derivados de materias primas del mundo. Su volumen se ha triplicado, superando los 300.000 millones de dólares. El 80 por ciento de los que participan en este mercado son bancos de inversión. La compañía está compuesta de cuatro mercados: la CME, la CBOT, la NYMEX y la Bolsa de Materias Primas (COMEX). Este grupo ofrece la gama más amplia de productos de referencia mundial en todas las principales clases de activos, incluidos los futuros y opciones sobre la base de las tasas de interés, índices bursátiles, divisas, energía, productos agrícolas, metales, tiempo y bienes raíces. Reúne a compradores y vendedores a través de su plataforma CME Globex, comercio electrónico y sistemas de negociación en Nueva York y Chicago. Posee uno de los mayores servicios de contrapartida central en el mundo, que proporciona servicios de compensación y liquidación de los contratos negociados en Bolsa, así como para operaciones de venta de derivados. Los precios para las transacciones de este grupo son la base de los precios que se pagan por diversos productos en todo el mundo (Lines, 2010).

sus valores de la Bolsa de Londres son internacionales y cuenta también con numerosos valores de compañías británicas. En Ámsterdam se encuentra la sede de Euronext, creada en el año 2000, que es un grupo de Bolsas de valores europeas integrado por las Bolsas de París, de Ámsterdam y de Bruselas, a las que posteriormente se unieron otras Bolsas europeas entre las que destaca el “Mercado Internacional de Futuros y Opciones” de Londres. En Alemania también son de referencia las Bolsas de Frankfurt, Mannheim y Hannover. La Bolsa de Frankfurt es una bolsa de valores definida como mercado secundario oficial, destinado a la negociación en exclusiva de las acciones y valores convertibles o que otorguen derecho de adquisición o suscripción. El índice de referencia es el DAX. Es la Bolsa más importante de Alemania. Con un volumen total de contratación de 5.200 millones de euros (2000), la Bolsa de valores de Frankfurt consolida su posición como la tercera en el mundo después de la Nasdaq y Euronext.

La débil regulación de la especulación financiera de las materias primas alimentarias se hace más evidente en territorios donde no se puede averiguar el movimiento de los flujos de capitales. Más allá de un paraíso fiscal, donde se favorece el lavado de dinero y la evasión de impuestos, existen centros financieros donde no solo se da una cooperación para la evasión fiscal, sino que además no se someten a regulación financiera alguna ni de blanqueo de capitales. Estos centros financieros han generado su propia política de firma de contratos donde aplican reducciones fiscales a empresas y particulares que se benefician de prácticas nocivas en una jurisdicción no cooperativa con el resto de los países. Son los centros *offshore* (Le Moing, 2011).

La institucionalización de estos centros supone un desestabilizador potencial del sistema financiero. Si ya es difícil imaginar una convergencia internacional de unas mínimas normas de fiscalidad, ejercer control sobre las multinacionales y los canales de creación de liquidez mundial para evitar alimentar las burbujas especulativas es todo un reto. La falta de transparencia viene determinada por la relajación a la hora de establecer las limitaciones reglamentarias que garantizan la confidencialidad del cliente, de sus actividades, la fuente de sus fondos y la identidad. El resultado es una opacidad en el uso de fideicomisos (*trusts*) y otras estructuras legales para limitar la gestión de propiedades en beneficio de otras, así como la falta de información disponible sobre el beneficiario real. Los más importantes suelen ser islas con poblaciones pequeñas, normalmente cerca de la costa y con pocas materias primas. La mayoría pertenecía al

Imperio Británico y hoy son dependencias de la Corona o bajo soberanía del Reino Unido (BM, 2006). Este es el caso de Bermudas, Caimán, Bahamas, New Jersey, Guernsey y la Isla de Man, además de ciudades-estado como Singapur o Hong Kong. La clasificación establecida por el FMI en el año 2000 incluye a los más pequeños como Gibraltar, Islas Marshall, Samoa o Liechtenstein y, también, Londres, algunos estados de EEUU, Irlanda y Países Bajos (Le Moing, 2011).

Las ETN, inversores e instituciones financieras implantan su domicilio fiscal en los centros *offshore* para mejorar sus impuestos, incluyendo los arreglos financieros para evitar algunos reglamentos nacionales y crear conductos de gestión de determinados activos (*ibíd.*). Muchos bancos internacionales gestionan sus operaciones de divisas y, especialmente, sus operaciones “fuera de balance” mediante la instalación de filiales en estos centros.

El BM, que al tiempo que ha retratado adquisiciones de tierras a gran escala como una importante oportunidad de desarrollo, ha desempeñado un papel clave en la promoción de más intercambios de productos básicos en los países en desarrollo (BM, 2007, 2010; Bush 2012), admite que la participación de los principales bancos internacionales en jurisdicciones *offshore* es relativamente estable desde los años 80. Actualmente no se puede hablar de un incremento del peso sustancial de los activos bancarios ubicados en estos centros, sino más bien de una recomposición en tres jurisdicciones. El análisis del FMI sobre bancos de datos y fondos del mercado revela un primer grupo central formado por EEUU, Reino Unido y Luxemburgo, rodeado de los principales mercados desarrollados (Alemania, Francia, Italia, España y Suiza), alrededor de los cuales se encuentran las más importantes islas *offshore* (Caimán, Jersey, Guernsey, Bahamas, Man y Bermudas), que proporcionan la intermediación de los fondos al resto del mundo. Estos centros no son siempre el destino final de la financiación: Guernsey, Jersey y Liechtenstein distribuyen fondos del Reino Unido y Luxemburgo a los países ricos, mientras que las Bahamas y las Bermudas dirigen los fondos a otros *offshore*<sup>183</sup>.

---

<sup>183</sup> Véase los centros más pequeños en alta mar que tienen una especialización en vínculos legales, fiscales o geográficos. Así, las Bermudas atraen un tercio del mercado mundial de reaseguros gracias al tratamiento fiscal favorable. Islas Caimán es el primer mercado de fondos de cobertura y las Islas Vírgenes Británicas son el hogar de más de 800.000 empresas internacionales. Suiza, según el último informe del Boston Consulting Group (2010) sobre la riqueza mundial, tiene el 27 por ciento de la riqueza personal colocada en alta mar.

La falta de liquidez de un mercado puede ser transmitida y amplificada mucho más rápidamente en los centros *offshore* debido a la falta de regulación de las inversiones que, en periodo de euforia, pueden sobreexponerse al riesgo. El riesgo sistémico se incrementa con la ausencia de información transparente y accesible sobre las posiciones cruzadas entre los agentes en un sistema financiero internacional cada día más integrado. Con la crisis de liquidez de 2007, la desconfianza en estos centros se incrementó. La exposición de los bancos de inversión a un mayor riesgo situó a los centros financieros *offshore* en el centro de la economía internacional.

La crisis ha favorecido el tránsito de las relaciones financieras hacia una mayor regulación. Pero mientras los acuerdos macroeconómicos apoyaban una agenda con menos presiones inflacionarias retirando el apoyo fiscal y monetario para el rescate del sistema financiero, la Banca en la sombra<sup>184</sup> sin regulación, las grandes instituciones financieras, que no asumen el riesgo sin la connivencia con los gobiernos (Ferrer, 2011), y las grandes economías como EEUU y la UE, que mantienen sistemas de regulación financiera diferentes, lo impidieron. De igual forma, los marcos regulatorios más importantes sobre la especulación financiera de las materias primas se concentran en la Autoridad de Servicios Financieros (FSA), que regula la industria de servicios financieros en el Reino Unido; el Observatorio Corporativo Europeo, que vigila los efectos del poder económico y político de las corporaciones y sus grupos de presión; y la Comisión de Mercados de Futuro de Materias Primas, una agencia federal independiente que se encarga de la regulación de las Bolsas de comercio y del mercado de futuros en EEUU.

En definitiva, las instituciones que dominaron la agenda internacional durante la crisis de 2007 defendieron intereses distintos a los que permitían abordar el problema del hambre como un problema de desarrollo sostenible. Los espacios creados para la concertación económica (OMC, G-8, G-20, Foro de Davos, etc.) representaban un marco institucional que reproducía las preferencias de los actores dominantes. Además,

---

<sup>184</sup> La Banca en la sombra representa alrededor del 50 por ciento del total de las actividades del sector financiero y no está sujeta al marco normativo de la actividad bancaria. Es un sistema bancario paralelo al de la banca tradicional, plenamente interconectado al sistema financiero global, pero desconectado de la actividad real de la economía. Es un universo paralelo que encontró la industria financiera para llevar a cabo la función tradicional de vincular a los ahorradores con los prestatarios. Este sistema se encuentra en el corazón de la actual crisis financiera y, según el último informe de la Reserva Federal de Nueva York, sigue siendo más grande que el sistema bancario tradicional (Moreno, 2010)

se percibió con legitimidad por parte de la comunidad internacional frente a los sistemas de cooperación necesarios para hacer de los alimentos un bien común y público global (BPG). Las ETNA persiguen el control de los agroalimentos en todo el proceso productivo y de toda la cadena de valor distribución final hasta el consumidor. Una tarea que comparten con el capital financiero (bancos multinacionales y fondos de inversión) que adquieren un rol de control y planificación privada que imponen a la producción internacional en la economía mundial y donde tanto EEUU como la UE mantienen una posición dominante.

Cuadro 14. Instituciones del Bloque Histórico 1974-2007

Instituciones del sistema alimentario
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tres lógicas: mas producción, más mercado y más beneficios financieros.</li> <li>- Desquebrajamiento del orden emanado de BW (anulación reconocimiento universal del estatus soberano de las naciones, en beneficio del sistema financiero internacional y de las grandes ETNA).</li> <li>- Las ETNA perpetúan el monopolio a través de tecnologías, reforzando el orden alimentario corporativo.</li> <li>- FMI: Liberalización de los mercados de capital. Privatización hacia las ETNA. “Cleptomonopolio”, se transforman las semillas que da gratuitamente el Sur en monopolios de patentes para el Norte.</li> <li>- FMI y FAO contienen la amenaza del hambre mientras investigan la acción estratégica de la seguridad alimentaria a través de la producción de alimentos a largo plazo.</li> <li>- FIDA: se institucionaliza la financiación internacional para mejorar la productividad agrícola, secundando a FAO.</li> <li>- Consenso de Washington: liberalización de los mercados y debilitamiento del Estado sin reducirse la pobreza con aumento de la desigualdad.</li> <li>- OMC: “fabrica” decisiones en torno al funcionamiento del comercio internacional. Codificación de la seguridad alimentaria en las reglas del sistema comercial multilateral.</li> <li>• R. Tokio: vincula el comercio agrícola a la seguridad alimentaria mundial.</li> <li>• Ronda Uruguay: exigencia de eliminación de trabas al comercio internacional agroalimentario y consenso en que la seguridad alimentaria sería una parte integral de las agricultura.</li> <li>•</li> <li>- UE: reforma de la PAC (1992) ; Mercado Único (1993): se establece el Pago Único, un nuevo sistema de ayuda directa a los agricultores que asigna derechos de ayuda para una mayor orientación al mercado.</li> <li>- Acuerdos de Alianza Económica entre UE-África: apertura prematura de los mercados africanos que desincentivaron el comercio intra-regional y la promoción de la diversificación productiva.</li> <li>- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994 ) entre México, Canadá y EEUU: primer acuerdo multilateral sobre agricultura, institucionaliza la seguridad alimentaria y reconoce que la liberalización del comercio como fuente de distorsión del aumento de los precios mundiales de los alimentos.</li> <li>- Agenda del Desarrollo de Barcelona (2004) supera parcialmente el consenso de Washington.</li> <li>- OCDE: se enfoca en incrementar la eficacia de la producción y comercialización de los productos agrícolas a través de incrementar el rendimiento de los cultivos</li> <li>- BM y la OMC apuntalan el papel del comercio para acabar con la pobreza incluso y establecen un vínculo entre los desafíos de la pobreza extrema y los beneficios del comercio como un factor clave del crecimiento.</li> <li>- G-20: institucionaliza la gobernanza del sistema financiero y se autoproclama gestor de la crisis alimentaria.</li> <li>- Comisión de Mercados de Futuro de Materias Primas: institucionaliza la desregulación financiera encargada de la regulación de las bolsas de comercio y del mercado de futuros en EEUU con resultado de explosión especulativa sobre las materias primas.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.



## *6.2 Fuerzas sociales, formas de Estado y orden mundial de la alimentación*

Al igual que en la crisis de 1973, el MEH permite analizar las capacidades materiales, ideas e instituciones expuestas en las fuerzas sociales, las formas de Estado y el orden mundial de la alimentación. Cada uno de estos ámbitos puede ser estudiado como una sucesión de estructuras dominantes y rivales emergentes (Cox, 1981).

### *6.2.1 Fuerzas sociales*

En este apartado, además de las fuerzas sociales originadas por las relaciones de la producción de alimentos, también se van a considerar aquellas que se implican en las relaciones de comercio y consumo de alimentos, surgidas en su mayoría como alternativas de mejora desde la crisis de 1973. Finalmente, también se consideran las fuerzas sociales que se movilizaron con la subida de los precios de los alimentos en varios puntos del planeta, destacando las revueltas producidas bajo las denominadas primaveras árabes.

Hasta la crisis de 1973, la producción de alimentos movilizó fuerzas sociales definidas nacionalmente. Sin embargo, como consecuencia de la producción internacional se configura una estructura de clase global junto a, o superpuesta sobre, las estructuras de clase nacionales (Cox, 1981). En la cima de una estructura de clase global emergente está la clase directiva transnacional de las corporaciones agroalimentarias. Teniendo su propia ideología, estrategia e instituciones de acción colectiva, es tanto una clase en sí como para sí misma. Respaldados por las instituciones internacionales como el Foro de Davos, la Comisión Trilateral, el BM, el FMI y la OCDE, se extiende tanto un discurso sobre la producción y distribución de alimentos como directrices para las políticas agrícolas. Con este respaldo, la acción de esta clase transnacional se adentra en los países a través del proceso de internacionalización del Estado. Los miembros de esta clase transnacional no se limitan a aquellos que producen alimentos en el nivel global, como los ejecutivos de las corporaciones multinacionales o como los altos funcionarios de las agencias internacionales, sino que incluyen a aquellos que dirigen los sectores alimentarios con vocación dentro de los países, funcionarios del ministerio de finanzas, gerentes locales de empresas vinculadas a sistemas de producción internacionales de alimentos, etc. Se extiende a través de esta clase una visión global del mundo vinculada

a la cultura estadounidense, o cierta cultura de negocios estadounidense, que se ha vuelto hegemónica globalmente (Cox, 1981).

Esta fuerza social, producto de una combinación de personal de los partidos, corporaciones, *lobbies* y financieras, no solo controla el aparato del Estado; también ejerce un mayor control sobre el aparato productivo en el país. Si bien puede entenderse como una reacción a la internacionalización de la producción y como un intento de ganar control local, su orientación ha sido conservadora. La mayoría de estas fuerzas sociales que conforman la clase de Estado han negociado acuerdos dentro de la economía mundial para mejorar el volumen de negocio a través de los alimentos. Se han incorporado, por tanto, a una nueva economía mundial hegemónica, donde a su vez mantienen las estructuras corporativistas del Estado como contraparte doméstica al capital internacional (Cox, 1981).

Las élites transnacionales que controlan las ETNA no solamente ostentan el monopolio del mercado real; también conquistaron la mayoría de las cuotas del mercado virtual o financiero. Durante la crisis de 2007 se constató la influencia de los actores de la especulación financiera sobre los precios de los alimentos, en muchos casos, coincidiendo con su consolidación en la producción alimentaria. Los principales monopolios de la producción y el comercio de granos (Cargill, Monsanto, ADM, Dreyfuss y Bunge); de la producción de semilla transgénica (Monsanto, Novartis, Bayer y la Syngenta); de la producción de lácteos (Nestlé, Parmalat y Danone); y de la producción de maíz (ADM, Cargill y Bunge) controlan y deciden qué parte de las cosechas de cada año se destinan a alimentar seres humanos u a otros usos. Al mismo tiempo, como se ha indicado ya en este capítulo, estos oligopolios ofrecen productos y servicios financieros a los productores y servicios bancarios y de compensación de futuros, tanto en EEUU como en los mercados internacionales. Eso explica que los beneficios de estas empresas fueron desorbitados desde el inicio de la crisis de 2007.

La ETN Cargill (1865) aumentó sus ganancias en un 30 por ciento durante 2007 y en 2010 obtuvo 2.600 millones de dólares de beneficio netos (Cargill, 2010). La ETN ADM aumentó un 67 por ciento su beneficio bruto (1.150 millones de dólares) en 2007 y a través de su banco (Hickory Point Bank & Trust), ofrece un servicio de inversión para sus más de 250 empresas afiliadas de EEUU y Taiwán (ADM, 2010). Por su parte,

ConAgra incrementó su beneficio un 30 por ciento (ConAgra, 2007); Bunge, un 49 por ciento (Bunge, 2007) y Dreyfus subió un 77 por ciento en el último trimestre de 2007 (Dreyfus, 2007). Monsanto incrementó sus ingresos un 44 por ciento más que en 2006 (Monsanto, 2007) y Dupont-Pioneer casi un 20 por ciento (Dupont-Pioneer, 2007).

Las élites financieras, coincidentes con estas ETN del agronegocio, son las fuerzas sociales que mayor incidencia tuvieron en la especulación financiera sobre los precios de los alimentos en la crisis de 2007. Según el FMI fueron una “poderosa causa del aumento de precios de los alimentos, debido a la compra de productos básicos que realizaron” (FMI, 2008). Durante la crisis de 2007, los grandes centros bursátiles se concentraron en EEUU (Nueva York y Chicago) y la UE (Londres, Ámsterdam y Frankfurt). Y en los últimos nueve meses de 2007, el volumen de capitales invertidos en los mercados agrícolas se quintuplicó en la UE y se multiplicó por siete en EEUU (Baillard, 2008). En 2008, el 60 por ciento de las cosechas de trigo y otros cereales estaban ya bajo el control de estos fondos de inversión especuladores. Si hace un par de años se comerciaba con unas 30.000 acciones de futuros en trigo al día en Chicago, en 2008 subieron a más de 250.000.

Con el fenómeno de la globalización, la participación de la sociedad civil en el sistema mundial de los alimentos se ha organizado no solo en torno a cuestiones humanitarias y de desarrollo, también en el apoyo a los movimientos populares de los más pobres y consolidando sus propias redes transnacionales. Durante las dos décadas siguientes a 1970, una tercera generación de ONG se abocó a la defensa de nuevas categorías de poblaciones, haciendo hincapié en el ámbito humanitario (Ryfman, 2007). En este auge, la relación de la acción no gubernamental con la ciudadanía ha sido esencial. Estas organizaciones han obtenido un amplio apoyo de la opinión pública en los países del Norte, pero también en muchos países del Sur, en particular los que se ven directamente beneficiados por los programas de ayuda alimentaria. De ahí la presencia de estas fuerzas sociales en los fenómenos de transnacionalización y búsqueda de una masa crítica en la producción, comercialización y consumo de alimentos. Gracias a una red de asociaciones hermanadas o de filiales, han adquirido una dimensión transnacional con capacidades de proyección y despliegue de medios propios. Oxfam, CARE o Save the Children dieron la señal a partir de los años 1980. Ahora se les han sumado MsF, MdM, HI, Socorro Islámico, Concern, entre otras. Con diferencias entre ellas, este avance se

ha traducido en un aumento de la capacidad de acción en contextos de crisis como la de 2007 y de impacto financiero y logístico (*ibíd.*). Con presupuestos que oscilan entre 1.950 millones de dólares (World Visión, 2005) y los 450 millones de euros (MsF, 2004) y con personal expatriado que excede en gran medida al del personal en las respectivas sedes, las ONG modifican el equilibrio entre los actores tanto en el plano nacional como global.

En el ámbito agroalimentario, esta transnacionalización avanza hacia un asociacionismo cada vez mayor entre actores de distinta naturaleza (*ibíd.*). La gran capacidad de obtener el apoyo de la opinión pública, combinada con su aptitud para ejercer presión, recoge no solo apoyos significativos de la ciudadanía sino también de las élites. Esto favorece su presencia en nuevos escenarios donde se produce la asociación con las empresas transnacionales (alianzas público-privadas), las organizaciones internacionales, los Estados, etc. De ahí, por ejemplo, el vínculo del PMA mediante los convenios con diferentes ONG expertas en el ámbito de la alimentación y la seguridad alimentaria, como Oxfam, Acción contra el Hambre, World Vision, etc., organizaciones donde el nivel de profesionalización y de expertos tiene gran competencia operacional en temas como la desnutrición y la ayuda alimentaria y donde la experiencia alcanzada supone un ejercicio de contrapoder efectivo (Jacquet, 2002).

Este contrapoder ha emergido desde finales de la década de los noventa e incrementado con la crisis de 2007. En 2001 ya existían expresiones contundentes de los movimientos sociales contra la globalización y la hegemonía neoliberal, como las manifestaciones contra la cumbre de la OMC en Seattle en 1999, la realización del FSM en 2001, el posicionamiento del Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil, el Movimiento al Socialismo (MAS) y las movilizaciones que desataron la “Guerra del Agua” en Bolivia, la Revolución Bolivariana del presidente venezolano Hugo Chávez, y el movimiento indígena en Ecuador que había provocado la destitución del presidente Jamil Mahuad en el año 2000. En lo que a la producción y distribución de alimentos se refiere destacan sobre todo dos grandes estrategias: Vía Campesina y el Comercio Justo. Si bien las fuerzas sociales que concentran ambos movimientos no intentan derribar el sistema dominante de mercado, buscan transformar indirectamente la sociedad a través de un modelo más equitativo y sostenible en donde las relaciones sean más justas, éticas y solidarias. Vía Campesina, extensamente referenciada en el capítulo IV de esta Tesis, ha

conseguido ir más allá del marco de actuación de la ONU (McMichael, 2015), pronunciándose a favor de la soberanía alimentaria. Sin embargo, lejos de romper con el sistema, su postura es progresista con la seguridad alimentaria pero más proteccionista en su regulación, reivindicando un mayor nacionalismo alimentario pero lejos de pretender dar una solución a la gobernanza global alimentaria.

Desde el movimiento de Comercio Justo, las fuerzas sociales que lo integran han convertido en acción política internacional el acto de comprar alimentos<sup>185</sup>, pretendiendo demostrar que tanto la ley de la oferta y la demanda como los mandatos de las transnacionales no son inevitables (Renard, 2003). El objetivo de las organizaciones de Comercio Justo es luchar contra la pobreza de los países del Sur a través del comercio y no la ayuda, ya que primordialmente buscan mejorar la situación económica del pequeño productor. Para ello, compran el producto a organizaciones de productores (cooperativas) antes que a productores, distinguiéndose así del comercio tradicional con el que tampoco comparten sus métodos comerciales. Sólo en Europa, los productos del Comercio Justo se venden en más de 80.000 establecimientos, mientras que las 3.000 tiendas solidarias (OMCJ, 2017) mantienen relaciones con más de 800 colectivos y productores del Sur, calculándose en más de cinco millones las personas que en dichos países se benefician (Orozco–Martínez, 2000; Krier, 2006). En Europa las ventas en tiendas solidarias y supermercados representan cerca de 405 millones de dólares en valor anual agregado de mientras que en EEUU y Canadá las ventas de Fairtrade Federation alcanzaron 100 millones de dólares. En 2004, las ventas de productos del Comercio Justo crecieron cerca de 40 por ciento en América del Norte y el Pacífico (Loureiro y Lotade, 2005) y 20 por ciento en Europa (Krier, 2006). Los productos que contienen algún sello de Comercio Justo se pueden comprar en aproximadamente 55.000 supermercados en toda Europa (Viscarra, 2002). Desde que se inició la crisis en 2007, las ventas de sus productos se han duplicado. En 2016 las ventas de Comercio Justo ascendieron a 40 millones de Euros, representando el 0.02 por ciento del comercio mundial (OMCJ, 2017).

---

<sup>185</sup> La alimentación supone el 93 por ciento de las ventas de Comercio Justo. Solo el café genera el 43 por ciento de la facturación. El azúcar, los dulces y el cacao -con un 40 por ciento- son el grupo que más ha crecido respecto a 2015, y en gran medida son los responsables del crecimiento global del sector (Coordinadora estatal de Comercio Justo, 2016).

El Comercio Justo cuenta con organizaciones internacionales “sombrilla” para intercambiar información, apoyar a los productores, generar economías de escala (para abaratar los costos) y presionar a los actores públicos y privados, entre otras actividades (Ceccon y Ceccon, 2010). De entre las más relevantes destaca la Federación Internacional de Comercio Alternativo (IFAT) creada en 1989, con sede en Países Bajos y que integra una red global de 300 organizaciones en setenta países. Además de sello de calidad propio, la IFAT organiza el “Día del Comercio Justo”, celebrado internacionalmente para incentivar que las empresas convencionales vendan más productos que formen parte de dicha red (IFAT, 2007). Bianualmente organiza una conferencia internacional para debatir temas afines al Comercio Justo, desarrolla mercados y estrategias e incentiva la cooperación a nivel regional en América Latina, África y Asia. En el mismo país nace un año más tarde la Fundación Europea de Comercio Alternativo (EFTA) con el objetivo de asociar once importadoras establecidas en nueve países europeos (Austria, Bélgica, España, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Suiza y Reino Unido) quienes, a su vez, mantienen relaciones comerciales con más de seiscientas cooperativas o asociaciones de productores de América Latina, Asia y África (EFTA, 2007). Su actividad principal se concentra en la negociación y presión política con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo y la coordinación de acuerdos comerciales (Castillo–Morales, 2004).

En 1994 nace la Red Europea de Tiendas Mundo (NEWS) para coordinar las asociaciones nacionales de tiendas de Comercio Justo de trece países de Europa (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, Suiza y Reino Unido), con un total de más de dos mil quinientas tiendas y cien mil voluntarios. Destaca su iniciativa de vincular las organizaciones de Comercio Justo con otras organizaciones relacionadas con el tema del desarrollo pero también del consumo responsable. Y es que este tipo de organizaciones lideran el crecimiento rápido del interés que los consumidores muestran hacia los productos del comercio justo. En general, estos consumidores están dispuestos a que los principios éticos, como la preservación del medio ambiente para las próximas generaciones o el derecho de los productores del Sur a llevar una vida digna, guíen su vida cotidiana. Según los especialistas, los consumidores quieren hoy productos “honrados”. Están interesados en un “consumo ecológico y responsable”. Según las encuestas, en países como Austria, el 17-26 por ciento de los consumidores estarían

dispuestos a pagar más por un producto justo. En los Países Bajos, el 14 por ciento (sobre todo mujeres entre 21 y 45 años de edad) dicen estar dispuestos a comprar productos del comercio justo y a pagar un precio comparativamente más alto. Finalmente en Reino Unido, el 85 por ciento de los encuestados dijeron que quisieran ver productos del comercio justo en sus supermercados y el 40 por ciento sabía dónde encontrarlos (OMCJ, 2017).

En esta dirección, organizaciones como la Organización española de Consumidores y Usuarios (OCU) velan, entre otros sectores de consumo, por una mejor seguridad alimentaria, un menor despilfarro de alimentos, una producción de alimentos más sostenible, mayor información nutricional y sanitaria, etc. En ellas surgen cada vez más iniciativas de denuncia sobre el fraude del etiquetado de algunos productos y la falta de objetividad en la publicación de los alimentos. La Ley española 12/2013 de la Cadena Alimentaria regula cómo deben hacerse los análisis comparativos en materia de alimentación,. Gracias a la recogida de 140.000 firmas esta norma ha incorporado las garantías que la OCU considera para la realización del derecho a la información de los consumidores y que además contribuyen a sanear los mercados. A partir del 2015, los análisis de la OCU podrán servir como base para la apertura de expedientes sancionadores por parte de la administración (OCU, 2015). Como se puede apreciar, ciertos movimientos han conseguido imponer postulados alternativos (McMichael, 2015:223) al comercio tradicional pero también a los patrones de consumo.

Vinculadas indirectamente a la alimentación, emerge el papel de ONG que como “Global Financial Integrity” (GFI), persiguen hacer el sistema financiero más transparente, publicando informes anuales que ofrecen una estimación de la corriente ilícita de dinero mundial, por región y por país desde 2003. En su informe de 2012 “Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012” estima que alrededor de un billón de dólares sale anualmente de los países en desarrollo en forma de flujos financieros ilícitos, esto es, dinero que se genera, se transfiere o se utiliza de manera ilegal. Aunque quizá sin demasiada precisión dada la dificultad que entraña la recogida de datos de estas características, esta ONG estima los componentes tanto legales como ilegales de la fuga de capitales; los modelos del capital especulativo (Modelo Dooley y residual del BM); la base de datos de la Dirección de Estadísticas Comerciales del FMI; y el sistema internacional de detección de precios (International Price Profiling System).

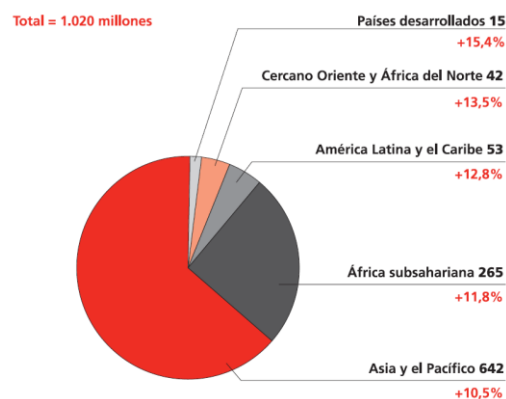
El GBI es capaz de presentar estimaciones contundentes y arrojar una mayor información sobre estas prácticas mayoritariamente importadoras de alimentos que impactan directamente sobre la economía de los países y; por tanto, extremadamente sensibles a la subida de los precios internacionales. La pérdida de capital en estos países se traduce en una menor capacidad de compra y calidad alimentaria.

La crisis de 2007 desató varios conatos de revueltas derivadas de esta falta de capacidad para la adquisición de alimentos en el mercado internacional ya que rápidamente significaron una subida de precios en los alimentos más básicos de la canasta diaria de países con especial vulnerabilidad. El desplazamiento de los cultivos de cereales de países como México hacia EEUU y la UE, intensificado por la densa red de tratados comerciales que permite el acceso a sus grandes mercados, no impidió el encarecimiento de la torta de maíz, principal producto en la alimentación de los mexicanos. La “crisis de la tortilla” provocó una reacción en cadena de subida de precios de otros productos como los huevos, la leche y la carne, limitando el acceso a los más de 50 millones de pobres, 20 de los cuales ya vivían con menos de dos dólares al día (EFE, 2007). En 2008 se sucedieron marchas contra el hambre, enfrentamientos callejeros y actos de pillaje en países como Indonesia, Tailandia, Filipinas, Haití, Mauritania, Marruecos, Egipto, Yemen, Pakistán, Guinea, Mozambique, Senegal Camerún y Burkina Faso.

A su vez, el Gobierno indio, que permitió en 2002 la negociación de futuros (contratos que obligan a comprar o vender una mercancía a un precio y un plazo determinados), ante las primeras protestas por el alza de precios, excluyó en 2007 dos alimentos básicos (el arroz y el trigo). Con una inflación de 7,6 por ciento y una alta presión en las calles se planeó aumentar la prohibición a otros 25 alimentos. El presidente del Banco Asiático de Desarrollo, Haruhiko Kuroda (2008) señaló que “este incremento de precios había intensificado la miseria de más de 1.000 millones de personas sólo en Asia y en el Pacífico, que tienen mayor riesgo de hambruna y malnutrición”. El siguiente gráfico muestra parte del impacto en 2009.



Gráfico 10. Avance regional de la subnutrición, incremento porcentual respecto a 2008

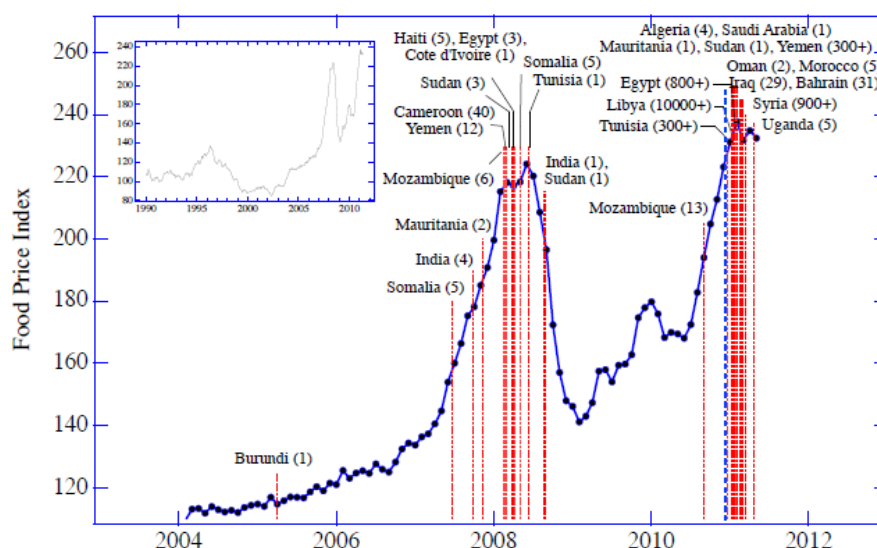


Fuente: FAO SOFI, 2009.

El norte de África fue la región donde esta subida de precios tuvo una especial relevancia. En 2010, Túnez encabezó la primera revuelta de la que ha venido a denominarse “primavera árabe”. En estas protestas se hacía patente el descontento con los dirigentes que ostentaban el poder, dictaduras estables y apoyadas por Occidente, aunque los disturbios más importantes se vinculaban al encarecimiento de los alimentos. En el gráfico 11 se aprecia la correlación que existe entre las manifestaciones en las calles y las variaciones del índice de precios de los alimentos del índice de la FAO para los precios de los alimentos<sup>186</sup>. Las líneas rojas verticales corresponden a las fechas de inicio de los disturbios y protestas en el norte de África y Oriente Medio. La cifra total de muertos se presenta en paréntesis. La línea vertical de color azul indica la evolución del índice de precios de la FAO sobre los alimentos desde enero 2004 hasta mayo de 2011. Al bajar los precios de los alimentos en 2009 y 2010 también descenden los conflictos para volver a activarse a finales de 2010 y principios de 2011 coincidiendo con un nuevo repunte de los precios de los alimentos en Mauritania (Dekhnstan, 2011) y Uganda (Kron, 2011) así como el incremento de las protestas y los cambios de gobierno en el norte de África y Oriente Medio (Kouddous, 2011). Durante 2008 se produjeron más de 60 disturbios diferentes en 30 países, con bajas humanas en al menos en diez de ellos.

<sup>186</sup> El índice de la FAO para los precios de los alimentos es una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos alimenticios. Consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de productos básicos (que representan 55 cotizaciones), ponderado con las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2002-2004. Se publica mensualmente.

Gráfico 11. Relación precios de alimentos y malestar social (2004-11)



Fuente: Bertrand y Bar-Yam (2011).

El trabajo de Bertrand y Bar-Yam muestra como los disturbios originados por la falta de acceso a los alimentos tienen lugar cuando se sobrepasa un umbral de 210 en el índice de precios de la FAO. El índice de la FAO sobre los precios de los cereales en 2012 registró el promedio más alto: 238,9 puntos en mayo, 4 puntos (un 1,9 por ciento) más que en abril y casi 17 puntos (un 7,8 por ciento) más que en mayo del 2011. Este aumento se debió principalmente a una fuerte recuperación de los precios del maíz, que en gran medida fue la reacción a la restricción de los suministros de exportación y el retraso de la siembra en EEUU. Por el contrario, las cotizaciones del trigo y el arroz permanecieron prácticamente inalteradas con respecto al mes anterior. Teniendo en cuenta la dieta de los países involucrados en la Primavera árabe, las restricciones de cereales siguieron incidiendo en el malestar social y sobre las consecuencias de inestabilidad política de la región. Egipto, a pesar de ser el mayor importador de trigo mundial, gastó 850 millones de dólares más en 2008 para evitar trasladar a la población el encarecimiento del precio del trigo en los mercados internacionales. Una medida que le costó al Estado casi 2.670 millones de dólares al tener que subsidiar este producto para el consumo de millones de personas. La crisis de 2007 aumentó el número de personas vulnerables en Egipto en 15 millones mientras se afrontaba la tendencia de una

constante subida de precios por encima del umbral de los 210 puntos hasta 2015 (FAO, 2012)<sup>187</sup>.

Por otra parte, el Centro Nacional de Investigaciones Científicas de la Universidad de la Sorbonne analizó las raíces agrícolas y rurales y su repercusión sobre la seguridad alimentaria en la revolución tunecina. Su autora Alia Gana (2012) vinculaba los procesos de liberalización llevados a cabo en el país desde finales de 1980 y las estrategias de desarrollo agrícola orientadas a la exportación con el fuerte incremento de las importaciones de granos y alimentos para animales, el aumento de endeudamiento de los agricultores y la emigración rural. Aunque la autora no considera el incremento de los precios de los alimentos como la única causa de la Revolución de los Jazmines (2010-11), analizó la contribución de los procesos de reestructuración de la agricultura durante los últimos veinte años para impulsar la dinámica revolucionaria, dando así una dimensión política a las cuestiones alimentarias. Como demuestra el aumento del movimiento de protesta de los agricultores (ocupaciones de tierras, contestación de los sindicatos de agricultores, la negativa a pagar por el agua para el riego, etc.), las fuerzas sociales que emergen de la crisis de 2007 reclaman a los productores agrícolas locales un mayor control de los recursos económicos. La transición “democrática” en Túnez, así como en el norte de África y Oriente Medio, concluye la autora, resulta muy relevantes en la previsión de futuras subidas de precios de los alimentos.

Las fuerzas sociales descritas comparten un proceso de transnacionalización alimentario. Si bien no se produce una disputa del dominio a las élites económicas de los oligopolios agroalimentarios, sí emergen como un contrapoder en los mismos ámbitos transfronterizos. Lo hacen demandando una mayor regulación en aquellas estructuras y para aquellos actores (ETNA y financieras) cuya actuación resta más agencia a los consumidores en el acceso suficiente y adecuado de los alimentos. Tras la crisis de 2007, estas fuerzas sociales reclaman un Estado más capaz de promover la seguridad alimentaria a sus gobernados y, en el sistema multilateral, una mayor gobernanza para la alimentación globalizada.

---

<sup>187</sup> “La demanda de los consumidores en los países con economías en rápido crecimiento aumentará, la población continúa creciendo y si prosigue la expansión de los biocombustibles el sistema alimentario se verá sometido a demandas adicionales” (FAO, 2012).

### 6.2.2 *Formas de Estado*

Los Estados han desarrollado un constitucionalismo que introduce el sistema mundial de alimentos en un proceso institucionalizador que reestructura sus funciones a través de las normas legales o semilegales de la OMC, los tratados comerciales como TLCAN, UE, etc., los acuerdos *soft law* y directrices de políticas públicas de los G-7, G-20, OCDE o la condicionalidad del BM. Toda esta regulación ha configurado una gobernanza alimentaria global al servicio del neoliberalismo y un reducido espacio político donde, a su vez, se limita el control y rendición de cuentas democrática de los Estados sobre la alimentación (Gill, 1993). La “civilización del mercado” impone un discurso de integración que deriva en lógicas de desintegración y exclusión social (Gill, 2014).

Las sucesivas ampliaciones de la UE responden a acuerdos que han promovido la globalización hacia el interior de los Estados miembros a través del mercado (Rodrik, 2011). Esta integración de los mercados y capitales carece de un marco institucional internacional para gestionar la vulnerabilidad a la que los Estados (y su ciudadanía) se ven expuestos. La debilidad de los sistemas de protección social crece ante el poder financiero. Las nuevas élites imponen un incremento productivo con una menor mano de obra pero más tecnologizada y con un mayor impacto sobre la productividad alimentaria. Los trabajadores agrícolas se han reducido más de un 50 por ciento en EEUU durante los últimos 120 años mientras la producción ha aumentado un 200 por ciento. La productividad se ha separado de las rentas del trabajo y esto ha producido una fractura en el contrato social en EEUU desde la década de los 70 (en Europa desde los 80).

Los Estados se repliegan y se convierten en facilitadores de los negocios del sector privado (estabilidad) y ocasionalmente en reguladores de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y protección del medio ambiente) (Krugman *et al.*, 2008). Tras la crisis de 2007 aumenta el nacionalismo y frente a una gobernanza global alimentaria se prefiere una seguridad nacional que proteja la economía y los puestos de trabajo (Trump, Brexit, movimientos de ultraderecha, fenómeno Bolsonaro, etc.). Sin embargo, el Estado ya no es capaz de establecer un poder democrático en los escenarios nacionales de los alimentos.

“En 1998, el mercado promedio de derivados de materias primas era un 25 por ciento especulativo mientras que en 2008 los especuladores ascendían al 65 por ciento [de los mercados de materias primas]. Las posiciones de los inversionistas de buena fe se duplicaron en los últimos 10 años, mientras que los especuladores incrementaron sus posiciones en 1.200 por ciento” (Masters, 2000).

Si la especulación en el mercado de petróleo fue la principal responsable de los altos precios, la incapacidad del Estado para limitar el poder de los inversores ante la volatilidad también fue determinante. El nivel de oferta y demanda no justificó los vaivenes del precio del barril de crudo, como tampoco los explicaba la debilidad del dólar (el dólar no cayó más del 7 por ciento en 2008, mientras que el precio del barril subió un 50 por ciento). Mientras la Comisión de Mercado de Futuro sobre las materias primas (CFTC) adjudicaba estos movimientos de precios a la interacción entre la oferta y la demanda, y no a la especulación, el informe del congresista Michael Masters concluía que “los especuladores pueden controlar el mercado mientras la agencia federal que debería proteger a los consumidores estadounidenses está muerta” (Masters, 2008). El resultado en 2008 fue desastroso pues la especulación excesiva contribuyó a subir los precios mundiales de los alimentos y del petróleo a niveles históricos. En 2008, el índice de precios de los cereales alcanzó su máximo (2,8 veces superior que en 2000); en julio de 2010, llegó a ser 1,9 veces más alto que en 2000 (FAO, 2010a; 2010b).

En la crisis de 2007, cuando las bolsas perdieron 30 billones de dólares de capitalización, es decir, el equivalente al PIB de EEUU y Europa juntos, los rescates con fondos públicos no reanimaron la economía real. Al contrario, contribuyeron al aumento de la financiarización, atrayendo una mayor especulación financiera que introdujo desajustes entre la oferta y la demanda, concretamente de las materias primas agrícolas de uso alimentario<sup>188</sup>. En 2009, se impuso en Alemania la interpretación de que la crisis se debía al exceso de gasto y baja competitividad en los países del Sur. En consecuencia la solución se centró en la austeridad (*austericidio*) y las reformas estructurales que debían emprender los países periféricos, incorporando en la UE un intergubernamentalismo asimétrico de acreedores frente a deudores. Como señalan

---

<sup>188</sup> Existen tres categorías de materias primas: (i) los productos agropecuarios (esencialmente trigo, maíz, azúcar, algodón, soja, café, cacao y concentrado de jugo de naranja); (ii) los metales; y (iii) los energéticos (ante todo petróleo y gas).

Gilllian y Davis, se dejó así de lado, la explicación de cómo, además de dejar al Estado en una situación de alta dependencia la:

“[...] gran sobreacumulación de capital dinerario tendió a centrarse en un nuevo tipo de sistema bancario desregulado existente en potencia desde los orígenes del capitalismo informático y la globalización neoliberal, a partir de la contradicción profunda entre la fortaleza y dinamismo de la producción global y la nueva economía del conocimiento, y la fragilidad de un sistema financiero anárquico, cada vez más volátil e hipertrofiado” (Gilllian y Davies, 2007).

La explicación de la crisis y cómo la gestiona Europa favorecen el desplazamiento de poder económico del Atlántico al Pacífico. Las economías emergentes asumieron ese control a través de un crecimiento de sus economías y su potencial de flujos financieros y comerciales. Los BRICS recogieron las riendas que las economías más industrializadas habían soltado de golpe. India y China, al ser economías alimentarias basadas en el arroz y, por tanto, con producción propia, no padecieron la volatilidad de precios ni los obstáculos en el acceso que el resto de países en desarrollo (IFPRI, 2010a). Brasil aumentó su competitividad frente a la producción del etanol norteamericano, fundamentalmente proveniente de la caña de azúcar. Rusia recortó ventaja en el precio internacional de cereales gracias a la especulación financiera<sup>189</sup> y Sudáfrica se benefició del impulso del grupo de las economías emergentes.

---

<sup>189</sup> Glencore International AG, considerada como la principal empresa privada dedicada a la compraventa y producción de materias primas y alimentos del mundo, con una facturación de 145.000 millones en dólares en 2010, mejoró su beneficio neto un 41 por ciento respecto a 2009. En alimentos básicos controlaba casi el 10 por ciento de trigo del mundo, cerca del 25 por ciento del mercado mundial de cebada, girasol y colza; a la vez que poseía cerca de 300.000 hectáreas de tierras de cultivo, siendo uno de los mayores productores del mundo de grano. Glencore hizo una apuesta especulativa sobre el trigo y el aumento de los precios del maíz durante la sequía del verano ruso de 2010. Esta compañía suiza instó a Rusia a imponer una prohibición de exportación de granos, cosa que Moscú puso en práctica días más tarde. Glencore reveló su intención comercial a un banco, aunque rara vez solía hacerlo. Curiosamente, le dio acceso a una información muy oportuna sobre el deterioro de las condiciones de crecimiento de los activos agrícolas de Rusia en la primavera y el verano de 2010. Esto le supuso unas condiciones muy ventajosas para negociar contratos sobre el trigo y el maíz. El 3 de agosto, Yury Ognev, responsable de Glencore, alentó a Moscú a prohibir las exportaciones de trigo al afirmar: “desde nuestro punto de vista, el gobierno tiene todas las razones para detener todas las exportaciones”. Rusia impuso la prohibición el 5 de agosto. Glencore enmascaró su operación alegando que la prohibición le hizo comprar trigo más caro de otros lugares para cumplir con una obligación adquirida. Al parecer, Glencore acordó el suministro de trigo con un cliente, se cree que Egipto, con un contrato que no estipula el origen del trigo, algo conocido en la industria como un acuerdo de “origen opcional”. El contrato de naturaleza flexible no obliga a la empresa a una cláusula legal obligatoria en otro tipo de contratos y que hubiese impedido la prohibición de exportación. Las ganancias de intereses e impuestos de la división agrícola de Glencore fueron más del doble del año anterior (659 millones de dólares). Otras compañías, como Cargill, se beneficiaron de la interrupción de la oferta de trigo ruso, y otras las sufrieron, como Archer Daniels Midland. Glencore hizo hincapié en que rara vez hace operaciones especulativas sobre los precios de los productos básicos. Insistió en que las ganancias en tales actividades constituyan una “minoría” de la rentabilidad de su actividad comercial. Sin embargo, la compañía no proporcionó detalles de sus ganancias. Los analistas de

Uno de los resultados del proceso de transnacionalización productiva es el fuerte crecimiento registrado por los países en desarrollo (emergentes) y el mayor peso que han adquirido en la producción mundial (Sanahuja, 2007). Al iniciarse la crisis, el PIB agregado de los BRICS<sup>190</sup> era mayor que el de las economías avanzadas cuando se crearon las instituciones de BW (Stiglitz, 2013). Estos países representan una cuarta parte de la economía mundial, y casi el 94 por ciento del crecimiento económico internacional entre 2007 y 2013 (González, 2015). Un ascenso que reequilibra la tradicional distribución de la riqueza (y el poder) a escala global. Las economías emergentes, aunque no sean invitadas a las reuniones del G-7, influyen más en el crecimiento, precios, salarios, tipos de interés, demanda de materias primas, y problemas del medio ambiente (Sanahuja, 2007). Las economías emergentes no incluían comportamientos revisionistas, tan solo buscaban un espacio mayor dentro del sistema multilateral (Barbé, 2010) sin aspiraciones hacia un nuevo orden internacional.

Debido a su relación con la producción de alimentos, los países más industrializados mantuvieron un comportamiento dominante en el mercado y la influencia sobre el sistema mundial alimentario aumentando la producción para hacer frente a la crisis de 2007. Su relación con las ETNA, pero también con las empresas financieras, apoyaba ese discurso dotándolas de un marco jurídico institucional con mayor capacidad de maniobra para responder a la alimentación como un agronegocio y/o activo financiero. El fracaso en la Ronda de Doha (2001) a la hora de garantizar ciertas ventajas comparativas a los países en desarrollo frustró las expectativas de una integración mayor del comercio internacional. Por un lado, la UE y EEUU defendieron su política de apoyos a la producción agrícola local y de restricciones a la importación de dichos productos. Por otro, los países negociadores, al ser el sector agrícola un tema sensible, se agruparon según intereses, por lo que no solo no hubo acuerdo en la cuestión agrícola entre los países enriquecidos y en desarrollo, sino que los segundos se dividieron y entraron en conflicto entre ellos. Se desvaneció así la oportunidad de equilibrar la presencia y el poder de los países en desarrollo en el sistema mundial de alimentos,

---

los nueve bancos que participaron en su salida a Bolsa valoraron en 62.000 millones a Glencore y se esperaba que recaude hasta 12.000 millones de dólares a finales de mayo de 2011. Así se convertiría en la mayor compañía de Londres y la tercera de Europa (Blas y Farchy, 2011).

<sup>190</sup> Brasil, Rusia, India y China. Posteriormente se adhirió Sudáfrica, más por incluir la representación del continente africano que por su peso económico, formando los BRICS.

permitiendo a EEUU y UE mantener el liderazgo (OMC, 2014).

Los Países de Bajos Ingresos y Déficit Alimentario (PBIDA) son importadores de grandes cantidades de cereales, especialmente trigo, arroz y maíz, alimentos básicos que condicionan los precios internos de los alimentos que están relacionados con ellos. Entre los años 1990 y 2005, las importaciones netas en África subsahariana aumentaron de 4,7 a 11,4 millones de toneladas de arroz y de 4,6 a 14,5 millones de toneladas de trigo (FAO, 2008). El incremento de las importaciones de los alimentos incidió sobre las cotizaciones diarias de los precios que se adoptaban en los contratos de comercio de granos y éstas, a su vez, sobre los precios de los alimentos nacionales de otros continentes. Esta crisis supuso una deflación en la economía especulativa (disminución del precio de los activos en Bolsa y de los inmobiliarios), mientras aumentaba la inflación de la economía real. Esto afectó más a los países pobres ya que las personas con menos recursos notan más la pérdida de capacidad de compra. A ello se sumó la huida de capitales financieros de los mercados periféricos para posicionarse en los centrales. Las Bolsas de estos países se desplomaron aún más precipitadamente debido a la falta de confianza sobre sus divisas. Esto agravó la situación de pobreza que ya padecían los PBIDA, incrementando su deuda y arrastrando su economía real.

Durante la crisis de 2007 se constató que los precios de los cereales subieron debido al encarecimiento del transporte hasta un 33 por ciento más en los países africanos sin litoral que en los costeros (IFPRI, 2010b). A pesar de que la mayor variación de precios se produjo sobre los productos como el maíz, la patata, el arroz y el trigo, aunque en menor medida, el frijol, el mijo, el plátano y la yuca también sufrieron unos precios más altos (FAO, 2010). Las repercusiones fueron tan elevadas que incluso los precios en los mercados locales llegaron a ser más altos que los precios internacionales (IFPRI, 2010b). En Tailandia y en Vietnam, los precios no subieron demasiado porque ya estaban altos cuando se desató la crisis. En Asia, debido a la especial situación de conflicto Afganistán y Pakistán padecieron subidas desorbitadas que impactaron severamente sobre la población. África es más proclive a sufrir inflación debido a su gran dependencia de las importaciones de alimentos (UNCTAD, 2010). A ello se suma la debilidad a la hora de estabilizar los precios de los alimentos, que en África resultó ser bastante mayor que en Asia. Por otro lado, el aumento del coste del transporte causado por la subida del petróleo influyó sobre la capacidad de reacción de estos



países. Asimismo, se han dado en la población altas tasas de sustitución de consumo entre cereales internacionales y productos básicos nacionales (frijol, yuca, mijo y sorgo). Pero, además, durante la crisis de 2007, Níger y Uganda padecieron fenómenos climáticos severos, y Kenia, Somalia y Sudán sufrieron inestabilidad política. En el caso de Kenia y Uganda, el impacto vino de la mano de las externalidades de los mercados vecinos y en Etiopía y Malawi se debió a una debilidad fiscal manifiesta (FAO, 2011).

La primera respuesta de los países productores a la subida de precios de los alimentos de 2007 fue bastante favorable. En China e India, el gasto público en agroalimentación se incrementó entre un 20 y un 30 por ciento en 2008 (FMI, 2010). Entre los cereales, el maíz y el trigo incrementaron sus cultivos en un 25 por ciento. El arroz, como ya se ha señalado, aumentó bastante menos ya que es un cultivo de pequeñas explotaciones agrícolas y poco elástico. En África, países como Malí y Etiopía incrementaron la producción de maíz en más de un 50 por ciento y Nigeria aumentó la producción de arroz en un 18 por ciento y la de maíz en más de un 30 por ciento (FAO, 2010). Los subsidios a los fertilizantes fueron decisivos pero pusieron en peligro los saldos fiscales de estos gobiernos ya que no son medidas sostenibles y restan capacidad de invertir en programas de I+D agrícolas más productivos a largo plazo. Nigeria pudo compensar estos gastos gracias a la exportación de petróleo pero resultó bastante más difícil para Malí y Etiopía (FAO, 2010). Sin embargo, los beneficios que cabría esperar para el agricultor del aumento de producción agrícola fueron prácticamente absorbidos por el encarecimiento del transporte y de los insumos sin que se haya investigado lo suficiente dónde se quedó la subida de precios en la producción y qué parte de los costes asumió quién (Cascante, 2011).

Lo más evidente fue el efecto sobre la población, sobre los consumidores. El impacto de la subida de precios de los alimentos fue mayor en los sectores de la población urbana cuya capacidad de alimentarse ya era muy limitada debido a sus bajos ingresos, y de la población rural no agrícola o con acceso limitado a la propiedad de las tierras. La situación empeoró en los casos en los que el nivel educativo era más bajo, con escasa movilidad geográfica ni acceso a otros sectores generadores de ingresos. Una situación que se agrava cuando hay feminización de la mano de obra, como ocurre en la ocupación agrícola. Lo habitual era encontrarse programas de protección pública solo para aquella ciudadanía que se encontraba dentro del sistema de empleo formal o

semiformal. Por el contrario, para la que estaba fuera, los programas se limitaban a las transferencias monetarias o de alimentos en el más estricto asistencialismo (FAO, 2011, OIT, 2011).

En mayor medida que otros sectores, el sector agrícola se expone a riesgos climáticos, económicos y financieros, ya que no suele contar con una cobertura mínima para hacer frente a la crisis. El pequeño agricultor carece de alternativas que le permitan enfrentarse a nuevas inversiones ni de oportunidades de desarrollo que le permitan continuar cultivando la tierra. Con la subida de precios que produjo la crisis de 2007, el traslado a las ciudades y el abandono del sector rural se dispararon, agudizando la pobreza urbana y la inseguridad alimentaria nacional (FAO, 2011). Los Estados se replegaron hacia el proteccionismo pero con diferentes resultados tanto en la inyección de recursos para una agricultura más autónoma como en la integración de mercados alimentarios.

Tras la crisis de 2007, los Estados han promocionado medidas más proteccionistas con respecto a la producción y el comercio de los alimentos. La producción alimentaria subió, el comercio internacional de alimentos descendió, para aumentar otra vez en 2017, y proliferaron las iniciativas para regular el sistema financiero con ciertos avances, pero también retrocesos que salvaguarden los precios de los alimentos. El informe *World Agricultural Supply and Demand Estimates (WASDE)* del Departamento de Agricultura de EEUU del mes de abril de 2018 establece un nuevo record en las previsiones de cosecha mundial de cereales: una producción de trigo de 759,75 millones de toneladas (Mt), lo que hace que su oferta mundial sea históricamente alta (1.014,36 Mt), además de permitir un record de existencias finales de 271,22 Mt.

Tanto EEUU como la UE se han decantado por iniciativas que protejan aún más el sector agrícola. Ante la renovación del TLCAN, EEUU ha cedido a las presiones del lobby agrícola<sup>191</sup> pretendiendo dejar fuera la agricultura. El tratado ahora denominado “United States, Mexico, Canadá” (USMCA), reduce las barreras a los productos lácteos estadounidenses que se exportan a Canadá pero desestima las demandas de los

---

<sup>191</sup> Operando bajo el U.S. Food and Agriculture Dialogue for Trade (USTR), más de 130 *lobbies* de materias primas y gigantes del sector agrícola han presionado al Gobierno de Trump con llamadas y cartas, comentarios públicos y reuniones directas con funcionarios de alto rango (declaraciones de Robert Lighthizer para Reuters, 2017).

productores de cítricos de Florida y Georgia hacia México (US, 2018). En cuanto a la UE, la crisis y su gestión han puesto en marcha la reforma de la PAC (prevista para 2022). Con cambios como el de permitir que cada Estado miembro de la UE pueda establecer su propio marco legal para la concesión de las ayudas agrarias, se renacionaliza una política agrícola puesta en marcha en la década de los 60 (UE, 2018).

El comercio internacional de mercancías, que se redujo en 2015, ha registrado desde 2017 un crecimiento. Medido por el promedio de las exportaciones y las importaciones este fue del 4,4 por ciento en 2018 y del 4,7 por ciento en 2017. Se prevé que el crecimiento se reduzca al 4 por ciento en 2019, por debajo de la tasa media del 4,8 por ciento registrada desde 1990, pero aún muy por encima de la media del 3 por ciento posterior a la crisis. Sin embargo, la OMC señala que las tensiones comerciales están ya afectando a la confianza de las empresas y las decisiones de inversión, lo que podría comprometer estas perspectivas (OMC, 2018).

Desde 1990, con la aprobación de la Ley 45 norteamericana para la desregulación de la actividad financiera, se produjo una transformación radical del modelo, facultando que los cuatro tipos de establecimientos de crédito (bancos comerciales, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial) pudieran realizar todo tipo de operaciones, activas y pasivas, a cualquier plazo, en cualquier moneda y en todos los sectores de la economía con apenas excepciones (Sarmiento, 2013). Lejos de repercutir en mejores condiciones para los consumidores, ha permitido oligopolios que obtienen la máxima ganancia reduciendo la tasa de interés del ahorro y colocando los recursos de acuerdo con el riesgo. De esta manera se configuraron organizaciones que obtenían depósitos al tres por ciento y los colocaban a más del 20 por ciento. Esta estructura piramidal de las instituciones financieras da lugar a comportamientos que tienden a acentuar los ciclos de la producción (procíclica) con un acceso fácil a créditos en épocas de auge y difícil en situaciones de crisis (*ibíd.*). El pinchazo de la burbuja de las hipotecas *subprime* hace que se amplíe el riesgo respecto a la adquisición de otros activos, como los alimentos.

La desregulación financiera, que suponía que el sector se acomodaría pasivamente al resto de la economía, ha demostrado a los diferentes gobiernos que gestionaron la crisis que la expansión del crédito impedida por los bancos y la devaluación sujeta por los

especuladores introduce grandes incertidumbres e inequidades a la economía. En este sentido, la Administración estadounidense de Barack Obama tomó medidas de regulación (*Volcker Rule*) que a pesar de las pretensiones de reforma de Donald Trump, se han mantenido. Trump no ha conseguido a través de la Ley Dodd-Frank suprimir las principales regulaciones de banca causante de la crisis. Las aspiraciones de liberalizar al máximo el sector financiero no han conseguido restringir los poderes de emergencia que se reservaba el Gobierno Federal. En este sentido, perdura la exigencia a las entidades de dotar provisiones cada ejercicio en prevención de futuras burbujas y la obligación de someterse a los denominados “test de estrés”, que realiza periódicamente la Reserva Federal, a pesar de conseguir que se eleve de 50 a 250 millones de dólares en activos el mínimo para someterse a las pruebas, reduciendo significativamente el número de bancos (de 38 a 12) (González y Marqués, 2010).

Ante la tendencia norteamericana de combinar nacionalismo económico y manga ancha para los bancos, la UE considera que la desregulación financiera es una de las principales razones de la crisis (Draghi, 2017). Sin embargo, tanto desde la periferia de Europa como desde el núcleo de la eurozona, la actuación del Banco central Europeo (BCE) es profundamente criticada. Países como Alemania consideran que una mayor regulación del sistema financiero está impulsando a los movimientos ultranacionalistas<sup>192</sup>. Las críticas al BCE llegan también de economistas, periodistas y del sector financiero alemán, que alertan de un supuesto proceso de expropiación que estarían sufriendo los ahorradores. Mario Draghi, presidente del BCE, está recibiendo fuertes críticas por considerarle responsable de mantener un euro infravalorado que hincha el superávit comercial alemán, desatando “las iras de la nueva Administración Trump” (Doncel, 2016). El superávit comercial, que sobrepasa el ocho por ciento de Alemania, no solo consigue sortear las presiones del G7, G-20, EEUU y el FMI: también consigue esconder un doble rasero. Así como Bruselas puede, a raíz de la crisis, multar a los países deficitarios, Alemania se aseguró a finales de 2011 de que no habría sanciones para los superávits exteriores (Pérez, 2013).

---

<sup>192</sup> Schäuble, el ministro más poderoso en el Gobierno de Angela Merkel ha atribuido a Draghi, “el 50 por ciento de la responsabilidad” en el ascenso del partido populista conservador y eurófobo “Alternativa para Alemania” (AfD) (Doncel, 2016).

La tendencia de las actuales formas de Estado responde a una renacionalización de decisiones productivas y comerciales alimentarias, al tiempo que se continúa con una regulación insuficiente del sistema financiero y por tanto, incapaz de evitar otra subida de precios de los alimentos que reduzca su acceso.

### *6.2.3 Orden Mundial*

La crisis alimentaria de 2007 es una crisis financiera donde la lógica de los mercados financieros ha impulsado recetas de políticas y estrategias de desarrollo que suponen cambios importantes en la transnacionalización del poder sobre los alimentos. Cambios que se traducen en una diferente composición del comercio alimentario internacional pero también del modelo productivo, que ha determinado una manera muy diferente de distribuir el poder. En este sentido, la Teoría Crítica permite analizar el origen social del poder y de las estructuras (económicas) transnacionales de producción alimentaria y de las finanzas.

Las fuerzas sociales generadas al cambiar los procesos de producción y trasladar el alimento a los mercados financieros para actuar como activos genera hasta tres posibilidades de orden mundial. En primer lugar, una estructura mundial hegemónica donde el crédito se coloca por delante del capital físico, con lo que resulta imposible regularlo a través de la política económica ortodoxa (monetarista) tanto a nivel nacional como internacional. Se crea una nueva hegemonía basada en la estructura global de poder social que determina la confianza del mercado financiero de los alimentos. Al trasladar el poder de los alimentos sobre las finanzas, dejan de ser los fundamentos de la economía (oferta y demanda) quienes fijan su precio. La especulación desplaza al sistema productivo y comercial de los alimentos, siendo la arquitectura financiera quien acapara todo el poder.

Al dejar sobre los mercados financieros la responsabilidad de estabilizar los precios de los alimentos se comprueba que la regulación que se impulsa no es para mejorar su acceso sino para beneficiar el agronegocio, de ahí que el mercado tardara tanto en ajustarse en la crisis de 2007. En esta configuración, el Estado no atiende a las demandas socio-políticas domésticas (la reducción del desempleo y el mantenimiento de los niveles salariales reales) porque no puede controlar los factores que generan la riqueza. Son los actores financieros, los intermediarios de los derivados, los índices que

siguen a materias primas y los fondos de cobertura (*hedge funds*) quienes inciden en los precios de los alimentos sin ni siquiera comerciar con ellos. Unas veces la especulación financiera se desarrolla bien como una amplificación de las tendencias de los precios de los alimentos y otras adquiere un papel protagonista en su subida (OCDE, 2010).

Una economía especulativa no se mueve entre los Estados sino en la Bolsa y los distintos tipos de paraísos fiscales. La débil regulación de la especulación financiera de los alimentos impide averiguar el movimiento de los flujos de capitales, más aún cuando en los centros financieros se sucede la evasión fiscal y blanqueo de capitales (OCDE, 2011). Estos centros financieros han generado su propia política de firma de contratos donde aplican reducciones fiscales a empresas y particulares que se benefician de prácticas nocivas en una jurisdicción no cooperativa con el resto de los países. Son los centros *offshore*, agujeros negros donde las estrategias financieras hacen que la especulación más voraz progrese al sortear la legislación internacional. Su existencia es fruto de una configuración del poder que mantiene un orden mundial con una regulación<sup>193</sup> que no permite acabar con espacios especulativos que desestabilizan potencialmente el sistema financiero. Resulta complejo imaginar una convergencia internacional de unas mínimas normas de fiscalidad, que permitan ejercer control sobre las corporaciones agroalimentarias y sus canales de creación de liquidez mundial para evitar alimentar las burbujas especulativas.

No existe control de los espacios financieros sin impuestos directos (Bahamas, Bahrein, Mónaco, Bermudas y Vanuatu); ni impuestos para las empresas internacionales que se registran en alta mar (Antigua y Barbuda, Macao, Santa Lucía y Brunei); ni para los países que facilitan ganancias fuera del país (Panamá, Hong Kong y Seychelles), o permiten ciertas estructuras limitadas como los holding (Luxemburgo), fundaciones (Liechtenstein), centros de coordinación (Bélgica), fideicomisos (Mónaco), etc. Las limitaciones reglamentarias garantizan la confidencialidad del cliente, de sus

---

<sup>193</sup> En 2003, el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el lavado de activos elaboró 40 recomendaciones para combatir el lavado de activos y ocho recomendaciones especiales contra la financiación al terrorismo. Tanto el FMI como el BM han reconocido estas recomendaciones como estándares internacionales. Por su parte la OCDE, a través de un proceso de revisión entre pares, confeccionó una lista sobre la aplicación de las normas de transparencia internacional y el intercambio de información fiscal. En esta línea, Francia estableció en 2010 una lista de 18 centros financieros no cooperativos y su evolución en materia de intercambio de información fiscal los últimos dieciocho años (Lines, 2010).

actividades, la fuente de sus fondos, y la identidad se antepone a la transparencia y a la información sobre el beneficiario real (fideicomisos) de una inversión en alimentos<sup>194</sup>.

Las ETNA, inversores e instituciones financieras implantan su domicilio fiscal en los centros *offshore* para reducir impuestos, incluyendo los arreglos financieros para evitar algunos reglamentos nacionales y crear conductos de gestión de determinados activos (Le Moign, 2011). Muchos bancos internacionales gestionan sus operaciones de divisas y, especialmente, sus operaciones fuera de balance mediante la instalación de filiales en estos centros<sup>195</sup>. Según el BM (2011), la participación de los principales bancos internacionales en jurisdicciones *offshore* es relativamente estable desde los años 80. Actualmente no se puede hablar de un incremento del peso sustancial de los activos bancarios ubicados en estos centros, sino más bien de una recomposición en tres jurisdicciones<sup>196</sup>.

La falta de liquidez de un mercado puede ser transmitida y amplificada mucho más rápidamente en los centros *offshore* debido a la falta de regulación de las inversiones,

---

<sup>194</sup> La mayoría de estos espacios han sido territorios que pertenecía al Imperio Británico y hoy son las dependencias de la Corona o bajo la soberanía del Reino Unido. Este es el caso de Bermudas, Caimán, Bahamas, New Jersey, Guernsey y la Isla de Man. Además de la ciudades-estado como Singapur o Hong Kong. La clasificación establecida por el FMI en el año 2000 incluye a los más pequeños como Gibraltar, Islas Marshall, Samoa o Liechtenstein y, también, Londres, algunos estados de los Estados Unidos, Irlanda y los Países Bajos (BM, 2006).

<sup>195</sup> El núcleo duro de los *offshores* son aquellos centros sin impuestos y donde las transacciones financieras son mucho mayores que su economía, (las Islas Caimán, Luxemburgo, Bahamas, Jersey, Bahrein, Guernsey, las Antillas Neerlandesas, Mauricio, la Isla de Man, las Islas Marshall y Barbados). La exportación de servicios financieros en las Islas Caimán es muy significativa. Luxemburgo destaca por su protagonismo en las transacciones entre los fondos de Europa. En 2010, fue el mayor gestor de operaciones de los fondos de los activos financieros totales, seguido por Reino Unido y EEUU, y el segundo mayor en financiación de fondos de inversión. El segundo nivel lo constituyen aquellos centros con impuestos bajos, o numerosas exenciones para los diferentes tipos de empresas, por donde pasan algunas operaciones financieras vinculadas a una ventaja geográfica o de mercado. Por último, están los centros que actúan como facilitadores de las transacciones desde o hacia centros financieros *offshore*. Países con un gran sector financiero y fiscal con beneficios preferenciales como es el caso de la ciudad de Londres, segundo gerente mundial de fondos y centro financiero internacional, que alberga la mayor parte del comercio con los centros *offshore* (Rajan, 2010).

<sup>196</sup> El análisis del FMI sobre bancos de datos y fondos del mercado revela un primer grupo central de los EEUU, el Reino Unido, Luxemburgo, seguido de los principales mercados desarrollados (Alemania, Francia, Italia, España y Suiza), alrededor de los cuales se encuentran las más importantes islas *offshore* (Caimán, Jersey, Guernsey, Bahamas, Man y Bermudas), que proporcionan la intermediación de los fondos al resto del mundo. Estos centros no son siempre el destino final de la financiación. Guernsey, Jersey y Liechtenstein distribuyen fondos del Reino Unido y Luxemburgo a los países ricos, mientras que las Bahamas y las Bermudas dirigen los fondos a otros *offshore*. A su vez, estos se rodean de centros más pequeños en alta mar que tienen una especialización en vínculos legales, fiscales o geográficos. Así, las Bermudas atraen a un tercio del mercado mundial de reaseguros gracias al tratamiento fiscal favorable. Islas Caimán es el primer mercado de fondos de cobertura y las Islas Vírgenes Británicas son el hogar de más de 800.000 ETN. Suiza, según el último informe del Boston Consulting Group sobre la riqueza mundial, tiene el 27 por ciento de la riqueza personal colocado en alta mar (Global Wealth, 2010).

que en periodo de euforia pueden sobreexponerse al riesgo. El riesgo sistémico se incrementa con la ausencia de información transparente y accesible sobre las posiciones cruzadas entre los agentes en un sistema financiero internacional cada día más integrado (Jelloul, 2011). Con la crisis de liquidez de 2007, la desconfianza en estos centros se incrementó. La exposición de los bancos de inversión a un mayor riesgo ha puesto a los centros financieros *offshore* en el centro de la economía internacional. En la medida en que éstos siguen atrayendo grandes volúmenes de actividad financiera, se hace más imprescindible un sometimiento a los estándares internacionales de supervisión y divulgación de información (Cascante, 2011).

Paralelamente, en el sistema financiero fluyen operaciones en la sombra que constituyen un sistema bancario “fantasma”. Los principales actores de este sistema son las organizaciones no bancarias de crédito y bancos de inversión que las financian. El sector agrupa a todos los intermediarios financieros que conforman el circuito de las transacciones financieras (los fondos de inversión, los fondos alternativa, las aseguradoras, etc.). Especialmente desarrollado en EEUU desde 1980, este dispositivo ha tenido impacto en el sistema financiero global (Jelloul, 2011). Así como el sistema bancario tradicional invertía en préstamos a largo plazo y financiaba los depósitos a corto plazo, este sistema invierte en valores respaldados por activos (bonos de titulización), basados en el mismo tipo de préstamos a largo plazo (hipotecas, consumo) y financiado mediante la emisión de créditos a corto plazo (acuerdos de recompra). Aparentemente similar al sistema convencional, el sistema “fantasma” está muy vinculado a los bancos, pero sin tener acceso a la garantía de liquidez de éstos. En EEUU, la participación activa generada por este sistema es mayor en intermediación de crédito que el sector bancario tradicional. El mercado mundial de divisas, la mayor concentración de transacciones financieras fuera del ámbito de mercados regulados, aumentó un 20 por ciento el volumen de negocio entre 2007 y 2010 (Rajan, 2010). Sin ser directamente responsables de la crisis de 2007, cuando los directores financieros proporcionaron oportunidades a las instituciones financieras para superar la regulación prudencial, ponen el sistema en peligro.

La compleja arquitectura financiera utilizada por los agentes especuladores de los alimentos hace aun más difícil homologar la fiscalidad y regulación entre los distintos territorios. Este sistema permite tanto la transferencia instantánea de capital como la



disociación de los activos de riesgo a través de derivados (*ibíd.*). Sin embargo, la regulación y la fiscalidad de los límites del comercio financiero son muy porosos a través de las fronteras. El fraude y la evasión de impuestos del capital se esconden entre los fallos del sistema financiero, permitiendo que los centros *offshore* promuevan la falta de transparencia y acceso de información más flagrante (OCDE, 2011).

El G-20, como institución que pretende la gobernanza financiera, no ha logrado un avance claro durante esta crisis. Su escasa determinación no ha permitido vencer las resistencias de estos paraísos financieros, sobre todo aquellos que están dentro de Europa. Notorios paraísos fiscales son miembros del Comité sobre Supervisión Bancaria de Basilea<sup>197</sup>, que cuenta entre sus actuales miembros, además de EEUU, a Suiza, Luxemburgo, Hong Kong y Singapur. Sus 27 miembros negociaron los Acuerdos Internacionales de Regulación Bancaria denominados Basilea III (Hernández, 2011). En España, las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados de 5 junio y de 27 noviembre de 2009, la primera relativa a “la reforma de la arquitectura financiera internacional y la eliminación de los paraísos fiscales” y la segunda con instrucciones para la presidencia española de la UE, no lograron incluir la agenda política de los gobiernos del G-20. Los ministros de finanzas, reunidos primero en Corea del Sur (octubre, 2010) y después en Francia (marzo, 2011), no avanzaron más allá del compromiso adquirido en los doce convenios de intercambio de información fiscal, pero sin relevancia financiera. Difícil avanzar así hacia un orden mundial con sistemas fiscales justos en los países en desarrollo para luchar contra la evasión fiscal y la mejora de la transparencia de los mercados agrícolas.

Tras la crisis de 2007 se establece un orden mundial a través de una estructura hegemónica liderada por EEUU y UE, al tiempo que respaldada por el G-20 (que a diferencia del G-7, incluye a las economías emergentes), el Foro de Davos, FMI, BM y OCDE. Como ya se ha detallado, tanto EEUU (Obama) como la UE (BCE) establecieron medidas encaminadas a una mayor regulación del sistema financiero y así

---

<sup>197</sup> El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea es la organización mundial que reúne a las autoridades de supervisión bancaria con el objetivo de fortalecer la solidez de los sistemas financieros, regulando entre otros temas, el blanqueo de capitales (Basilea, 2017). Basilea II no fue sólo una nueva fórmula para calcular el capital regulatorio que se exigiría a las entidades, sino que también expresaba una nueva filosofía de lo que debe ser la intervención pública a través de sus organismos independientes. Las fuerzas de la innovación tecnológica y la globalización han llevado a que el sector público abandone sistemas de regulación intervencionista por un sistema de intervención en el que el Estado diseña e implanta un sistema de incentivos que funcione (Giribets, 2009).

limitar el riesgo de condicionar el acceso a los alimentos por la volatilidad de precios, que de manera sobrevenida, genera la especulación. Sin embargo, los resultados fueron insuficientes, en parte porque las fuerzas sociales que emergieron con la crisis se focalizaron en la relación del alimento como mercancía y no como activo financiero.

Tampoco se pueden considerar suficientes las medidas adoptadas durante la crisis, ya que apenas se han visto limitados aquellos factores que tensionaron la oferta alimentaria en 2007. Pese a no ser determinantes, hubiera sido oportuno considerarlos cara a la creciente demanda mundial de alimentos. La producción de biocarburantes, la enajenación de tierras en países en desarrollo, la limitación de recursos, condiciones de productividad en países empobrecidos, factores medioambientales, el cambio de dieta en los BRICS han sido abordados solo como coyunturas desde la comunidad internacional. En esta consideración del alimento como mercancía no se consiguió ceder más poder a los productores reales y las fuerzas sociales opuestas a esta configuración (Redes de Comercio Justo, las organizaciones de consumidores, Vía Campesina, Green, etc.). Al carecer de cohesión natural, éstas no se unieron en un movimiento capaz de cuestionar esta hegemonía. De hecho, en 2018, las formas de Estados descritas evidencian una regresión. El poder de agencia de Obama y Draghi para delimitar el poder de las élites transnacionales agroalimentarias y financieras no ha tenido rival. El poder estructural del sistema financiero, al que cabe sumar el poder de agencia de los *lobbies* financieros, no solo se superpone a las fuerzas sociales opuestas, sino a los propios Estados, donde Trump, los grupos de la derecha radical europea y procesos como el Brexit son ejemplos representativos.

Otra configuración posible del orden mundial tras la crisis podría haber dado lugar a una estructura mundial de centros de poder opuestos en función de las relaciones comerciales internacionales de los alimentos y así desbloquear las negociaciones. Dos coaliciones neomercantilistas (una liderada por EEUU y otra por la UE) que vinculen el capital nacional y el trabajo estable, y estuvieran decididas a optar por desvincularse de los acuerdos comerciales como el TLCAN (actual USMC) o los EPA, habrían relajado sus prioridades en la promoción del agronegocio de las ETNA, considerando el acceso más equitativo y adecuado a los alimentos como la realización de un derecho a la alimentación universal. Y a su vez, con apoyo para que este Derecho a la Alimentación

se organizara en el ordenamiento jurídico, otorgando poder y bienestar sobre los alimentos en un ámbito nacional o en sus esferas de influencia.

Conseguir un mejor acceso a los alimentos legitimaría la reacción neomercantilista. El agronegocio transnacional se percibiría como un obstáculo para el acceso a los alimentos nacionales que afecta de forma negativa a grupos sociales relativamente desfavorecidos y regiones dependientes de los servicios de protección social y el reparto de alimentos. Una coalición se enfrentaría al agronegocio por subordinar la alimentación nacional a las fuerzas externas, y por mostrar una fe ilusoria en los mercados. La forma estructural probable del neomercantilismo dentro de los Estados exportadores (del centro) podría ser el corporativismo a nivel industrial y a nivel nacional, haciendo que la producción nacional de alimentos y el trabajo organizado se relacionaran con el gobierno bajo el propósito de implementar políticas alimentarias estatales<sup>198</sup>. Los países periféricos (importadores de alimentos) sufrirían la misma presión para aceptar una estructura mundial hegemónica, pero estarían más vinculados a una o a otra de las economías de los países del centro y no tan expuestos al sistema financiero internacional.

Un tercer orden mundial podría venir de la mano del desarrollo de la soberanía alimentaria basada en una coalición de países en desarrollo en contra de la dominación del sistema mundial de alimentos impuesto desde los países del centro. Se trataría de una configuración que a través del autoabastecimiento alimentario acabara con la relación centro-periferia. La soberanía alimentaria sería un poder contrahegemónico, una visión coherente de un orden mundial alternativo sostenido por una concentración de poder suficiente para mantener este desafío con los países del centro. Si bien la demanda de un NOEI hace que se presagie este desenlace, el consenso dominante detrás de esta demanda carece de una visión suficientemente clara sobre una economía política mundial que pudiera construir una alternativa para constituir la contrahegemonía. Las posibilidades de que la soberanía alimentaria se imponga a la seguridad alimentaria residen en gran medida en el progreso futuro de las estructuras del Estado en los países en desarrollo. Es decir, se trataría de recuperar la soberanía y el control del Estado sobre los alimentos cedido a los mercados (Rodrik, 2011) y al sector financiero.

---

<sup>198</sup> Este grupo, según el proceso de securitización analizado en esta tesis, tiene la responsabilidad de “desecuritizar” la alimentación para volver a recuperar sobre ella el control perdido y someterla como cualquier política pública a la rendición de cuentas y los procesos decisionales convencionales.

La fuerza social que podría incorporar este control sobre la alimentación en estos países sería una combinación de personal de partidos políticos, que como en el caso de Ecuador<sup>199</sup> y Bolivia<sup>200</sup> han integrado explícitamente en sus respectivas legislaciones la soberanía alimentaria para obtener un mayor control sobre el aparato productivo del país. Sería una respuesta local a las fuerzas generadas por la internacionalización de la producción de alimentos y un intento de ganar control sobre estas fuerzas. En estos dos casos, la soberanía alimentaria y el acceso a los alimentos es un derecho a garantizar, y por tanto se considera la especulación financiera internacional sobre los precios de los alimentos un obstáculo para ese acceso.

Según se orientaran (de un modo conservador o radical), pueden intentar negociar un mejor acuerdo dentro de la economía mundial de la producción internacional de alimentos, o pueden buscar debilitar el desarrollo desigual interno generado por el capital internacional. Tanto Ecuador como Bolivia han cambiado sus legislaciones para garantizar la alimentación, propiciando un enfrentamiento con el sistema financiero internacional. Sin embargo, en ambos casos, ha sido una confrontación más conservadora que radical, ya que los dos países siguen vinculados a la economía mundial hegemónica al tiempo que han recuperado en parte algunas estructuras corporativistas del Estado como la contraparte doméstica al capital internacional.

A pesar de iniciativas como el Colectivo Agrario (2009)<sup>201</sup>, Ecuador ha promovido la soberanía alimentaria más allá del populismo impulsado por los líderes políticos. Sin

<sup>199</sup> La República de Ecuador reconoce en su Constitución (2008), entre los Derechos del Buen Vivir, la provisión de Soberanía Alimentaria en su artículo 13. De igual modo, aprobó en 2009, la ley orgánica que regula el régimen de la Soberanía Alimentaria, donde en su artículo 1 señala como finalidad que esta Ley tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente (Ecuador, 2009).

<sup>200</sup> Bolivia, en su Constitución Política del Estado (2009), reconoce los derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a la alimentación (Art. 16), al señalar “que toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación y que el Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población” (Bolivia, 2009).

<sup>201</sup> Durante el 2007 el Colectivo Agrario realizó un estudio comparativo sobre las diferentes propuestas de las organizaciones sociales para identificar los acuerdos y para poder llegar con una sola propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. Los resultados de este primer momento facilitaron la formulación de una propuesta alternativa de Mandato Agrario presentado a la Asamblea Constituyente desde el Ejecutivo para enfrentar el fenómeno de la inflación de precios en los alimentos, en el marco de la llamada crisis alimentaria. Dicha propuesta estuvo respaldada por un amplio grupo de organizaciones sociales y campesinas del país y su valor fundamental estuvo en la posibilidad de una alianza amplia. La evaluación del proceso de construcción del mandato agrario alternativo dejó como lección la necesidad de

embargo, estas no han tenido el peso necesario o son iniciativas muy embrionarias como para movilizar una nueva fuerza laboral. Si esta iniciativa cobrara fuerza supondría una forma de respuesta alternativa al sistema mundial de producción alimentaria en los países en desarrollo, tanto como el neomercantilismo podría ser la respuesta en los países más ricos. No sería necesariamente un orden mundial más global e inclusivo ya que la soberanía alimentaria reivindica una renacionalización de la producción y consumo de alimentos y por lo tanto, no diferiría mucho de la seguridad alimentaria y el poder de agencia que demanda para proteger la alimentación mundial.

### *6.3 Fuentes de cambio en la estructura internacional de la crisis de 2007*

Del análisis realizado se desprende, en primer lugar, una nueva clase transnacional conformada por élites financieras que consideran los alimentos como activos financieros y que no se vinculan al sector alimentario, salvo por el negocio de especular (volatilidad de precios). El beneficio obtenido por estas élites no se ha trasladado a una mejora de salarios de los trabajadores que tradicionalmente ejercen su trabajo en la producción alimentaria. Al concentrarse las mejoras salariales en los eslabones finales de la cadena de valor, el aumento de valor se concentra en el ultraprocesamiento, envasado y marketing. Las fuerzas sociales que han intentado contrarrestar esta situación siguen siendo subsidiarias.

En segundo lugar, los Estados surgidos de la crisis respaldan a los mercados financieros, aunque sea aceptando que los alimentos se consideren como activos sobre los que resulta complejo ejercer control sobre sus precios (acceso). En la configuración y emergencia de estas nuevas fuerzas sociales, formas de Estado y configuración del orden mundial descritos y surgidos por la crisis de 2007, pueden señalarse algunas fuentes de cambio, que además cabe clasificar en función de cómo se combinan las capacidades materiales, ideas e instituciones expuestas.

La primera fuente de cambio a considerar es el Acuerdo sobre Agricultura y Alimentación en la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Uruguay (1986-1994) en las que cristalizó la creación de la OMC y donde los avances sobre aranceles y

---

contar con insumos técnicos fundamentados que permitan defender con argumentos los planteamientos de las organizaciones campesinas del país (Colectivo Agrario, 2009).

el acceso a los mercados agrícolas crearon una zona comercial exclusiva, suponiendo la reforma del sistema mundial del comercio más importante desde la Segunda Guerra Mundial. Este acuerdo crea una congruencia normativa al generar una sintonía entre la liberalización del mercado de alimentos y la creación de la OMC. Una congruencia que se repite con la creación del grupo CME en 2007 y su sintonía con la desregulación del sistema financiero y que constituye una de las fuentes de cambio más relevantes.

En consonancia con el Consenso de Washington (1989), se aprueba la Ley 45 (1990) para la desregulación de la actividad financiera, produciéndose una transformación radical en el sistema financiero, siendo cíclica la creación de burbujas bursátiles. Una década después, EEUU aprueba la Ley de Modernización de Futuros (2000), que expresamente prohibía la regulación de derivados financieros. A partir de ahí, los derivados financieros permiten camuflar los créditos hipotecarios inseguros que desembocaron en la crisis de las hipotecas *subprime*, y posteriormente a la burbuja de las materias primas alimentarias. En 2006 la Bolsa de Chicago para el Comercio (CBOT en sus siglas en inglés) y el grupo CME firmaron un acuerdo para fusionarse en una sola entidad, lanzando la contratación electrónica de futuros agrícolas en el mercado de instrumentos derivados más grande y diverso del mundo<sup>202</sup>. En 2007 se convierten en la bolsa más grande y diversificada del mundo, abarcando los cuatro mercados principales de futuros – CME, CBOT, NYMEX y COMEX – (CME, 2007).

La congruencia normativa entre la legislación desreguladora del sistema financiero y la creación del grupo CME con el fin de administrar el riesgo de toda clase de activos financieros podría considerarse también como una fuente de cambio con congruencia material, ya que las preferencias de los actores que manejan activos financieros agrícolas consiguen ser representados por el entramado institucional. En este sentido los organismos multilaterales financieros tradicionales (FMI y BM) confluyen con el G-20 y el Foro de Davos a la hora de favorecer/permitir operar a los agentes especuladores (los fondos de inversión, los fondos alternativa, las aseguradoras, etc.) del sistema

---

<sup>202</sup> El grupo CME es el lugar al que todos recurren para administrar el riesgo en todas las clases de activos más importantes: tipos de interés, índices accionarios, divisas, energía, productos agropecuarios, metales y productos de inversión alternativos, tales como futuros climáticos e inmobiliarios. Este grupo opera con más de 3.000 millones de contratos por año, abarcando la más amplia variedad de productos de referencia disponibles (CME, 2018).

financiero con alimentos como un activo, tanto en las bolsas como en los opacos *offshores* y sistema bancario “fantasma”.

Bajo esta misma congruencia material, la sociedad civil organizada en la consecución de una regulación para la realización del derecho a la alimentación se considera una fuente de cambio. En 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación reafirmó que “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre” (FAO, 1996).

Cinco años después, en la segunda Cumbre Mundial sobre la Alimentación (2002) se reafirmó la importancia de reforzar el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y se invitó al Consejo de la FAO a que estableciera “un Grupo de Trabajo Intergubernamental [...] con el fin de elaborar [...] un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (FAO, 2004).

Tras dos años de intensas negociaciones y de debates, incluidos los representantes de las partes interesadas y la sociedad civil, el Consejo de la FAO aprobó unas directrices voluntarias en noviembre de 2004. Estas representan el primer intento de los gobiernos de interpretar el derecho a la alimentación y de recomendar medidas para su realización en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Con ello se establece un entorno propicio para que la población pueda alimentarse por sí misma con dignidad. Un ejemplo de armonía entre capacidades materiales e instituciones que anuncia un cambio en el sistema alimentario hacia una mayor seguridad alimentaria, ya que se contempla un marco nacional en consonancia con la soberanía alimentaria.

La parálisis de la OMC se puede considerar como fuente de cambio desde la interpretación de desfase institucional. A pesar de ser una institución relativamente reciente, se ha quedado desfasada mucho antes que otras (FMI, BM, OCDE, etc.). Nacer en 1995 y ser considerada inoperativa en 2001 (Ronda de Doha) hace que sus Estados miembros busquen otras vías de funcionamiento al margen de esta institución. De hecho, la proliferación de los tratados de libre comercio (TLCAN, EPA, etc.) y acuerdos

bilaterales en lugar de los multilaterales refleja cómo los países buscan otras modalidades e instrumentos para hacer valer sus preferencias en el comercio internacional de los alimentos. El libre comercio y los principales agroexportadores no encuentran en la OMC un espacio donde operar y esto se refleja en las irrelevancias de las decisiones que se han tomados desde 2001 en materia de comercio.

Pero también cabe hablar de desfase institucional entre la desregulación del sistema financiero y los actores que operan con activos financieros alimenticios bajo la supervisión de instituciones sin capacidad de intervenir el sistema financiero. La economía especulativa no se mueve entre los Estados sino en la Bolsa y los distintos tipos de paraísos fiscales, pero las instituciones creadas para supervisar estas operaciones pertenecen a la economía real. Los centros financieros *offshore* aplican estrategias financieras que sortean la legislación internacional ofreciendo reducciones fiscales a empresas y particulares que las instituciones que gestionan la gobernanza económica no pueden impedir. Su existencia es fruto de una configuración del poder que mantiene un orden mundial con una regulación que no permite acabar con espacios especulativos que desestabilizan el sistema financiero. A pesar de que tanto el FMI como el BM han planteado estas recomendaciones como estándares internacionales y la OCDE se ha hecho eco de la necesidad de revisar las normas de transparencia internacional y el intercambio de información fiscal, la capacidad de estas instituciones y del propio G-20 sigue siendo insuficiente para delimitar los abusos y en consonancia, el agronegocio. El desfase institucional en el comportamiento del sistema financiero con los alimentos se explicitó en la crisis de 2007, cuando los precios de las materias primas de grano se sometieron a la misma volatilidad que otro tipo de activos, sin descartarse por su función vital.

Por último, la disfunción que los distintos movimientos como Vía Campesina representan en relación al sistema neoliberal establecido se puede considerar como otra fuente de cambio. Este movimiento encuentra nula congruencia entre las instituciones, las ideas y capacidades materiales que representan al sistema mundial de alimentos. La soberanía alimentaria tiene un recorrido mucho menor que la seguridad alimentaria que se refleja en las instituciones del entorno de la ONU (FAO, FIDA, UNCTAD), en las ideas de proteger el sector a través de las Directrices Voluntarias (2004) y el Derecho a la Alimentación (1948, 1966), respaldado como derecho fundamental en el ámbito



internacional y en el ordenamiento interno de los Estados; y en las capacidades materiales de la producción de alimentos (más ecológicos, orgánicos y sostenibles). Las ETNA y financieras que dominan las capacidades productivas alimentarias se encuentran en las antípodas de establecer un sistema alternativo diferente al neoliberal, con lo que no resulta ni siquiera subsidiaria la posibilidad de que la soberanía alimentaria (como sistema de organizar los alimentos, no como concepto) se pueda transformar en normas o legítimas instituciones. Si bien, paradójicamente, el concepto de soberanía alimentaria, entendido como forma de organizar la producción alimentaria, puede encontrar cierto recorrido en las derivas proteccionistas de renacionalizar el sector agrícola, que parecen apoyar Trump, el Brexit y Bolsonaro en Brasil.

Tabla 7. Representación de la congruencia según origen de fuentes de cambio (1974-2007)

<b>ESTRUCTURA</b>	<b>Capacidades Materiales</b>	<b>Instituciones</b>	<b>Ideas</b>	<b>Fuentes de cambio</b>
Congruencia normativa	-	+	+	Ronda Uruguay, GATT / Grupo CME
Congruencia material	+	+	-	CME / FAO
Desfase institucional	+	-	+	OMC / OOH financieros
Estructura disfuncional	-	-	-	Vía Campesina

Fuente: elaboración propia, a partir de Barbé y Costa (2016).

Tanto las fuentes de cambio que generan una estructura hegemónica como las que no se enfrentan a desafíos que pueden llegar a cambiarlas. Ante un debilitamiento de posiciones de los países frente a las instituciones multilaterales y en los regímenes de gobernanza global alimentaria, caben dos estrategias de reacción (según el desafío): la adaptación o el atrincheramiento.

En el sistema mundial de alimentos se ha podido observar que tras la crisis de 2007 se ha optado por la estrategia de adaptación cuando el desafío venía del lado de las capacidades materiales. El sistema financiero ha forzado tanto a los actores tradicionales de la producción de alimentos como a los Estados a participar de la arquitectura financiera e incluir a los alimentos como activos y adaptarse a las exigencias correspondientes. Las ETNA ya no son solo productoras de alimentos,

también ofrecen productos financieros relacionados con, incluso, bancos propios. Los Estados, por su parte, se han visto obligados a considerar estos instrumentos financieros en su consecución de la seguridad alimentaria, manejando riesgos y presiones de *lobbies*. De igual forma, las instituciones obligan al Estado a adaptarse. Los Estados han debido aceptar la sustitución del GATT por la OMC y respaldado, por tanto, la parálisis de la OMC, la consolidación de la plutocracia (UE, FMI y BM) y la perpetuación de la inoperancia del sistema de la ONU (FAO, FIDA, PMA y UNCTAD). Esto ha permitido un liderazgo excesivo a instituciones como el G-20, que pese a tener un mandato para la gestión del sistema financiero, se ha hecho durante la crisis con una función preeminente frente a la ausencia de respuestas institucionales dominantes en el ámbito alimentario. Un rasgo que claramente vincula al sistema alimentario con el financiero.

A pesar de las consecuencias de la crisis alimentaria de 2007, la aparición de nuevos actores, como representa el movimiento de LVC, redes de Comercio Justo, OCU, agroecología, etc., incluso las revueltas sociales (revolución de la tortilla, del pan, etc.) no han producido una erosión significativa en la coalición del poder que representa la seguridad alimentaria. Sin embargo, cada vez resulta más evidente la aparición de un nuevo paradigma de la alimentación saludable, ecológica, adecuada y sostenible con un acceso más equitativo.

#### *6.4 Conclusiones del capítulo*

La crisis de 2007 sacudió tanto el paradigma dominante de la alimentación como el sistema de gobernanza al desvelar que el mercado mundial y el sistema financiero no podían garantizar la seguridad alimentaria de las personas más vulnerables ni en los países industrializados ni en desarrollo. El actual sistema alimentario ha aumentado las tensiones compartidas desde hace décadas con el funcionamiento del mercado, ya que no garantiza el acceso a todos los habitantes del planeta a pesar de contar con alimentos suficientes para ello. Las consecuencias de la industrialización (financiarización) alimentaria convierten una necesidad básica, imprescindible para la supervivencia humana, en una mercancía (activo financiero). La necesidad de alimentarse se enfrenta a una innovación tecnológica de alimentos más procesados y de mayor rentabilidad económica y financiera. Al convertirse en activos financieros, los alimentos se han asociado a la agencia (Grodzins-Gold, 2015), a un poder que no se puede impugnar

desde el sistema (McMichael, 2000). Desde la crisis de 2007 no se puede describir ninguna medida sustantiva que implique una mayor seguridad en la producción, distribución y acceso de los alimentos.

## CUARTA PARTE

### CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

#### Capítulo 7. Conclusiones.

##### 7.1 Validación de hipótesis.

##### 7.1.1 Validación de hipótesis de los estudios de caso.

##### 7.2 Aportes relevantes de la investigación.

##### 7.3 Sugerencias tras las conclusiones.

El objeto de esta tesis doctoral ha sido el de estudiar la relación entre el fenómeno de globalización y el sistema alimentario en el acceso a los alimentos de la población mundial. En dos bloques históricos se han analizado dos estructuras internacionales que desembocaron en dos crisis alimentarias. La crisis de 1973 terminó con una estructura internacional donde, a pesar de existir alimentos suficientes, el sistema productivo impedía responder a la demanda real generada desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los setenta. Tal y como se ha demostrado al caracterizar la estructura surgida hasta la crisis alimentaria de 2007, la reacción de la sociedad internacional para enfrentar este dilema resultó insuficiente para mejorar la seguridad alimentaria. El aumento de la producción de alimentos gestado sobre los fundamentos de la economía real competía en los mercados de mercancías y, en paralelo, la liberalización de capitales promovía un sistema financiero donde los alimentos, concebidos como activos financieros, competían en los mercados financieros. La estructura que emerge tras esta crisis no responde tampoco a patrones de consumo alimentarios que garanticen el acceso suficiente y adecuado a la población mundial donde, además, el poder de agencia de las personas sobre los alimentos se ha visto cada vez más reducido al consumo.

Todas las preguntas marco que han guiado esta tesis partían de los desafíos de erradicar el hambre (dimensiones y categorías) situando la alimentación como solución principal. ¿Quién gobierna y cómo funciona el sistema alimentario? ¿Por qué no se cubren las necesidades alimentarias en el mundo de un modo suficiente y adecuado? ¿Quién pesa más en la configuración del sistema alimentario? ¿Quién y de qué manera regula el mercado de alimentos? ¿Cómo ha evolucionado esta capacidad desde la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis de 2007? ¿Qué implicaciones tiene para la alimentación y cómo reaccionan los distintos actores frente a los cambios de las

instituciones multilaterales de la gobernanza alimentaria? ¿Qué consecuencias tienen los comportamientos de los países sobre el acceso adecuado a los alimentos? ¿Influyen éstos en las decisiones que sobre la alimentación internacional se tomaron en las crisis de 1973 y 2007? ¿Persiguen intereses distintos a erradicar el hambre? Este trabajo ha intentado contestar estas preguntas con rigor.

### *7.1 Validación de hipótesis*

En esta tesis doctoral se ha considerado el sistema alimentario y sus actores más relevantes como unidades de análisis. Este comprende el conjunto de actividades relacionadas con la función de alimentación en una sociedad, donde la naturaleza y cantidad de alimentos, así como su distribución social, generan modelos de consumo en evolución. De ahí que al fenómeno de la globalización se determinase como variable dependiente que interviene con un proceso de transnacionalización, que opera a través de la securitización y la financiarización de las relaciones internacionales alimentarias. La principal hipótesis de trabajo, por tanto, coloca el eje central de la tesis en el fenómeno de globalización (estructura) como detonante del debilitamiento de la capacidad del Estado (agencia) sobre la alimentación, que traslada el control hacia otros actores internacionales cuya agencia impacta sobre el sistema productivo.

La hipótesis principal (“a mayor globalización mayor agronegocio en el sistema mundial de alimentos”) ha sido validada pues se ha demostrado cómo la integración de los mercados de alimentos ha concedido un mayor poder a las grandes ETNA en detrimento del Estado. El poder estructural de la globalización ha supuesto un cambio fundamental en la configuración del sistema internacional y ha transformado la naturaleza, capacidad y limitado el ejercicio del poder agencial del Estado-nación a favor del Mercado. Los procesos de integración e interdependencia de las dimensiones económicas, sociales y políticas, que son parte constitutiva de estos procesos globales, la asequibilidad, disponibilidad y calidad de los alimentos, condicionan una alimentación segura en mayor medida que la cantidad producida. Esto se ha traducido, a través de la mercantilización y financiarización del alimento, en una mayor incidencia de obesidad mientras persiste la desnutrición.

También se han validado las hipótesis secundarias formuladas. En primer lugar, la transnacionalización (estructura) de las relaciones internacionales ha generado mayor hegemonía entre las clases capitalistas. Al conformar el proceso de transnacionalización unas relaciones sociales sin fronteras se refuerzan las estructuras que permiten existir y actuar a determinados actores. Se ha demostrado cómo la “socialización de mercado” ha fomentado las relaciones de producción entre ETNA (agencia) pero también entre personas que, sin tener una relación directa, se mueven dentro de unas estructuras donde cuentan con recursos en función de sus roles. Las nuevas tecnologías de la comunicación y transporte han comprimido la relación espacio-tiempo y ampliado el contacto de la clase capitalista sobre los medios de producción. Se trata de interacciones que se extienden más allá del Estado y que definen la globalización desde un capitalismo transnacional donde las élites capitalistas se relacionan más allá de la centralidad o periferia del país.

En segundo lugar, también se ha validado la hipótesis que afirmaba que se ha generado mayor demanda de seguridad alimentación con mayor control del Estado sobre el acceso y adecuación de los alimentos. La forma en que se ha asegurado la alimentación a partir de la crisis de 1973 ha supuesto la pérdida de control democrático y público de los Estados. Ha sido directamente proporcional al aumento de la privatización y de la ausencia de estándares regulatorios que lo compensen desde los propios Estados. En consecuencia, se toman decisiones sobre la alimentación en ámbitos ajenos que distorsionan la finalidad última de alimentarse. Se ha demostrado la estrecha relación (negativa) que existe entre la inserción de los Estados en el mercado global de alimentos y el sistema financiero, así como las posibilidades de avanzar hacia una mejor nutrición de la población. La dependencia (asimétrica) entre los países industrializados y los países en desarrollo, unido a la falta de sostenibilidad del sistema productivo agroalimentario debido al deterioro ecológico, concentración de la riqueza, biopiratería, etc., agudizan las desigualdades y ponen al límite los recursos del planeta.

El poder de agencia del Estado se ha trasladado al sistema alimentario industrial y financiero (ETNA y corporaciones financieras) sin dotarse de una gobernanza efectiva que garantice el acceso equitativo de los alimentos. La estructura de gobernanza alimentaria tras la crisis de 1973 no garantizaba el acceso adecuado y disponible de los alimentos y los cambios, más buscados que conseguidos tras la crisis de 2007 (a través

del G-20), tampoco. Las previsiones que hay para cubrir una demanda por encima del 60 por ciento en los próximos treinta años agudizan esta situación. Los Estados han ido debilitándose según se imbricaban en los procesos transnacionales e interaccionaban con los actores del Mercado y del sistema financiero. Esta pérdida de poder de agencia también ha afectado a las decisiones individuales de la ciudadanía a la hora de (mal) alimentarse, de ahí la connivencia cada vez más persistente entre obesidad y desnutrición.

En tercer lugar, se ha validado parcialmente la hipótesis de que la financiarización de la economía ha derivado en un menor control sobre el precio de los alimentos. En contraste con la crisis de 1973, la crisis que desencadenó en 2007 la subida de precios de las materias primas alimentarias revela la acumulación de un capital flotante invertido en títulos financieros sobre los alimentos que creó una riqueza virtual sobre la real. La integración de los mercados financieros nacionales en un mercado global alimentario ha propiciado que las ganancias empresariales, los ahorros privados y las reservas monetarias confluyeran sobre un único mercado global de títulos financieros encargado de distribuirlos conforme a criterios de rentabilidad. Las dinámicas especulativas y la burbuja financiera presionaron al alza sobre los precios del petróleo y de muchas materias primas (incluidos los alimentos). La financiarización permitió mantener el nivel de demanda global a un nivel muy superior a la efectiva capacidad de pago de quienes se endeudaron, afectando los sistemas de protección social de algunos países y teniendo que eliminar buena parte de los derechos adquiridos. La arquitectura financiera posibilitó una alta volatilidad de los precios, traduciendo en extensos beneficios cualquier varianza en las cosechas, comercialización y venta de alimentos. La validación parcial responde a que es necesario observar factores que inciden también sobre los precios y que se vinculan a otras causas que no se han precisado con suficiente exactitud.

La consideración del alimento como un activo financiero es consecuencia de la estructura emergida tras la crisis de 1973, donde el modelo de producción y distribución alimentaria controla plenamente el comercio internacional de alimentos. De esta forma, los alimentos se desvinculan de su función básica. Los parámetros económicos de la globalización no priorizan la calidad (seguridad y salud) por encima del negocio. Alimentarse ya no parece esencial para el cuerpo humano ni relevante en la cultura de

los individuos y de las sociedades. La obligada estandarización de preferencias y hábitos que imponen los mercados ha cambiado el papel de la comida, haciendo predominar un acceso menor, desigual e indebido de los alimentos.

En cuarto y último lugar, también se ha validado la hipótesis de que “a mayor financiarización de las relaciones internacionales menor agencia en la regulación de los alimentos y mayor desigualdad entre países”. Tal y como se ha precisado en cada estructura histórica, los nuevos factores (exógenos), sumados a la debilidad del Estado y la preponderancia de la ETNA han fomentado un mercado (industrial y financiero) alimentario menos regulado. Las ETNA han protegido sus intereses a través de *lobbies* muy poderosos que cuentan con el beneplácito de los Estados y de las organizaciones multilaterales propias del sector (y ajenas). Estas descargan sobre el agronegocio la responsabilidad de proporcionar alimentos mientras aceptan sus demandas (des) regulatorias. En esta misma línea, el intento de Basilea II y su nueva filosofía sobre la intervención pública a través de organismos independientes, a pesar de que suponga recuperar una mayor intervención del sector público sobre el sistema financiero, no genera suficiente confianza. El hecho de que formen parte del acuerdo Reino Unido, Suiza o Luxemburgo, países en los que persisten los flujos financieros ilícitos, no permite esperar grandes cambios a corto plazo.

Se concluye, por tanto, la existencia de un fallo en la gobernanza global en el sistema de financiación alimentaria. Esto es debido a que se obstaculiza el acceso a los alimentos suficientes y adecuados al distorsionar (volatilizar) sus precios más allá de los fundamentos de la economía real. La PAC en la UE y las leyes agrícolas norteamericanas han supuesto una intervención de sus mercados agrícolas (subsidios y salarios a la producción) con el fin de obtener garantías de seguridad alimentaria para sus respectivas poblaciones. Sin embargo, han causado distorsiones sobre los mercados alimentarios de los otros países, con mayor impacto sobre aquellos que tienen menos intervenidos sus mercados. Este tipo de intervención resulta inadecuada ante las dinámicas del sistema financiero y su impacto sobre los precios de los alimentos. Si bien el impacto de la subida de éstos no alteró significativamente la estabilidad de la seguridad europea y norteamericana, sí supuso un cambio en los patrones de consumo de su población. El encarecimiento de ciertos productos frescos respaldó aún más el



consumo de alimentos ultraprocesados, más baratos y con menor valor nutritivo pero más sugerentes para el paladar y estilo de vida.

### *7.1.1 Validación de hipótesis de los estudios de caso*

En lo que respecta a los estudios de caso elegidos, los marcos temporales concretados y el método utilizado para su análisis han permitido asociar una estructura internacional a cada crisis. En primer lugar, se ha validado plantear la crisis de subida de precios de los alimentos de 1973 como una crisis-tipo asociada al sistema productivo y la regulación del Estado imperante durante el bloque histórico de 1945-73. Para ello se ha recurrido a las dinámicas materiales y productivas como a los factores institucionales y de gobernanza, así como a los elementos ideológicos.

En segundo lugar, la crisis de la subida de precios de los alimentos de 2007 se ha examinado como crisis-tipo asociada al sistema financiero y desregulación del Estado durante el bloque histórico de 1974-2007. Se ha explicado cómo, condicionado por el Consenso de Washington (1989) que promulgaba cambios en las economías nacionales y una apertura comercial sin precedentes (GATT/OMC), la agencia de los Estados ha ido cediendo espacio al Mercado y sistema financiero, debilitando cada vez más su capacidad y propósito.

Las conclusiones de los dos estudios de caso de esta tesis doctoral permiten validar el MEH aplicado y caracterizar tanto el Bloque Histórico de 1945-73 o estructura hegemónica alimentaria estadounidense como el Bloque Histórico de 1974-2007 o estructura hegemónica alimentaria corporativa-financiera.

En el primer Bloque Histórico, los alimentos se producían muy cerca (territorialmente) para un consumo (directo e inmediato). Los agricultores producían bajo la protección del Estado y no solo eran dueños de los insumos, también obtenían un beneficio suficiente con una cadena de valor corta y sin mucha tecnología. Pero la crisis de 1973 puso de manifiesto que el sistema de producción fordista había tocado a su fin como modelo de crecimiento. El sistema productivo basado en la oferta y su sistema distributivo no era suficiente para responder a la demanda de los países en desarrollo y menos ante las adversidades (inclemencia ambiental, catástrofe natural, conflicto, etc.).

A partir de entonces, la presencia creciente de los mercados, instituciones y élites financieras en el funcionamiento de la economía y sus instituciones de gobierno, a nivel internacional como nacional, no hicieron más que crecer hasta desplazar el capital productivo por el capital financiero.

En el segundo Bloque Histórico, los alimentos se producen cada vez más lejos (territorialmente) para un consumo indirecto y sin inmediatez debido al alto procesamiento al que son sometidos. Los agricultores ya no cuentan con la protección del Estado y además de no ser dueños de los insumos, tampoco obtienen un beneficio suficiente. Se conforma un sistema alimentario donde el alimento pasa a entenderse no solo como mercancía, sino como activo financiero en aras del agronegocio y la arquitectura financiera internacional. Por un lado, el alimento se produce en función de la demanda en cadenas extensas de valor donde los distribuidores ganan poder debido a la mayor rentabilidad del producto en los últimos eslabones. Por lo tanto, las condiciones nutricionales se adaptan al paladar (ultraprocesamiento), a su facilidad en el consumo y a la presentación final del alimento, afectando de un modo decisivo a la malnutrición. Por otro, la fijación de los precios en función de la oferta y la demanda del producto cede terreno a la volatilidad causada por la especulación financiera, que es la que determina los precios finales de los alimentos. Desde la crisis de 1973, los procesos de desregulación y liberalización económica, financiera y comercial, impulsaron un sistema de mercado alimentario sin control internacional que fue respaldado tanto por el Consenso de Washington (1989) como por los más de 32.000 tratados bilaterales firmados. Desde entonces esto hace que cuando intervienen los instrumentos financieros (contratos a futuro etc.) los precios se distorsionan en función de los flujos financieros y no de la producción agroalimentaria. Precios cuya subida afecta a todos los países que siguieron los postulados de integración económica que propugnaba la globalización y que resultan relevantes para determinar la incidencia de la globalización sobre la seguridad alimentaria.

La crisis de 2007 sacudió tanto el paradigma dominante de la alimentación como el sistema de gobernanza al desvelar que el mercado mundial no podía garantizar la seguridad alimentaria de las personas más vulnerables ni en los países industrializados ni en los en desarrollo (1.000 millones de personas desnutridas y más de 1.600 con obesidad severa). En 2007 se constata un sistema financiero que, impulsado por el

fenómeno de la globalización y los procesos de transnacionalización, distorsiona el mercado de los alimentos. La volatilidad de los precios de los alimentos provocada por la especulación financiera se distancia del sistema productivo de los mismos. Con alimentos suficientes, sigue habiendo un problema de acceso. Y no solo se trata de un problema de disponibilidad, también se trata de adecuación (la obesidad toma la delantera a la desnutrición).

Las dinámicas de transnacionalización (securitización y financiarización) son consideradas como fuentes de cambio que explicarían cómo dicho sistema se ha insertado en la globalización y de qué manera ha propiciado el tránsito del primer Bloque Histórico o sistema hegemónico alimentario estadounidense (1945-1973) al Bloque Histórico o sistema hegemónico alimentario corporativo-financiero (1974-2007). El fenómeno de la globalización ha influido en la estructura del orden mundial imponiendo un único modelo de crecimiento económico factible basado en la lógica del Mercado. Un modelo que se instauró en los años ochenta del siglo pasado y siguió extendiéndose durante los noventa a escala global con desiguales resultados para los países y personas. Bajo esta lógica de Mercado, los Estados han ido cediendo soberanía y control sobre la responsabilidad de alimentar a su ciudadanía, compitiendo con las preferencias del agronegocio y viéndose condicionados por nuevos elementos y actores en el objetivo de erradicar el hambre en el mundo. Con la globalización, las interdependencias ya no se dan entre los Estados sino entre las redes económicas transnacionales, que escapan al poder pero que afectan a la población nacional, reproduciendo y generando nuevas asimetrías.

La siguiente tabla muestra cómo el proceso de transnacionalización va cambiando la fisionomía de los actores más relevantes. La nueva clase capitalista transnacional se concentra a través de foros de élite, organismos internacionales, actores subestatales y el sector privado.

Tabla 8. Transnacionalización de la alimentación

❖ El capital financiero global liberalizado se disemina mediante la agencia de una clase capitalista transnacional a través de foros de élites. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El sistema multilateral se concentra en OMC, OCDE, G-2.</li> <li>➤ La Comisión Trilateral (EEUU, CE y Japón) y Foro de Davos permiten que las élites empresariales de los países periféricos impulsen el proceso de globalización.</li> </ul>
❖ Una nueva clase transnacional europea deshace el compromiso de clase alcanzado en la posguerra al independizarse del capital EEUU, a la vez que reestructura las relaciones sociales en favor de la empresa privada e intereses de la propiedad. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Los actores transnacionales y subestatales desvinculados de la soberanía territorial reducen radicalmente la autonomía nacional.</li> </ul>
❖ De las cuatro fuerzas más importantes de la estructura del mundo industrial (los gobiernos y sus políticas, las ETNA, los consumidores y la comunidad científica), solo los gobiernos y las ETNA tienen influencia sobre los mercados y responsabilidad sobre los impactos directos en la localización industrial. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La falta de control adicional ha beneficiado a una clase transnacional que persigue intereses encontrados ante funciones tan vitales como el acceso suficiente y adecuado a los alimentos.</li> <li>➤ Las ETN (no financieras) representaban en 2007 el 11 por ciento del PIB mundial y sus ventas se habían incrementado en un 21 por ciento con respecto a 2006. 70 por ciento ubicadas en el extranjero controlan entre el 10 por ciento y más de un tercio de la producción mundial.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de la investigación

## 7.2 Aportes relevantes de la investigación

El MEH elaborado por Robert Cox, con aportaciones de Stephen Gill, ha permitido construir dos modelos con los que considerar formas más inclusivas y abiertas de comunidad política y un universalismo poshegemónico con posibilidades de emancipación. Los aportes más relevantes de esta tesis son aquellos que consiguen promover la conversación global y generar el conocimiento que reafirma los derechos y respalda la acción colectiva para hacer posible un sistema mundial de alimentos más accesible y equitativo. ¿Cómo se podría corregir el actual sistema alimentario para vincular la alimentación a la realización del Derecho a la Alimentación, respaldando una acción colectiva que pueda configurar un nuevo orden mundial?

La crisis de 2007 ha tenido como consecuencia aumentar la vulnerabilidad de los actores del sector y reducir la autonomía del Estado. La integración económica y comercial del mercado de alimentos no parece haber generado paralelamente una política a escala global que permitiese establecer las instituciones necesarias para formular políticas públicas de los Estados en una escala diferente (el Estado se encoge mientras el mercado se expande). Con ello se impide la posibilidad de garantizar una

gobernanza de la seguridad alimentaria donde las decisiones se tomen en beneficio de los intereses colectivos. Tal y como advertía Dani Rodrik en 2007, los Estados más desarrollados han ralentizado el incremento del gasto público (incidiendo negativamente en la seguridad alimentaria), mientras que en el caso de los países de renta media ese gasto se ha estancado o incluso retrocedido. Esto apunta a una correlación entre la vulnerabilidad de los Estados con la sostenibilidad o beneficios de la globalización. Es posible que esta correlación no sea determinista, es decir, no implica necesariamente que con la globalización disminuya el margen de los gobiernos, o estos deban restringir el gasto social o incidir negativamente sobre la seguridad alimentaria. Sin embargo, la evidencia empírica disponible indica que, al menos en el caso de la seguridad alimentaria, los países de renta media son particularmente vulnerables a las consecuencias más negativas de las dinámicas de globalización alimentaria.

De todo ello se desprende que la promoción de la seguridad alimentaria actúa en dos niveles. Primero en un nivel nacional, donde el Estado protege globalmente su seguridad alimentaria y se conecta con otras fuerzas sociales y otros Estados a través de la frontera. Segundo, en otro nivel, de ámbito internacional, donde no tiene lugar un orden entre Estados, sino que es un orden dentro de una economía mundial (real y ficticia) donde la seguridad alimentaria obedece a un modelo de producción y financiación dominante que penetra en todos los países y se vincula con otros modos de producción subordinados. La globalización supone un desafío para la seguridad alimentaria cuando deja que estos dos planos se superpongan. Los Estados se arriesgan así a perder el control frente a instituciones multilaterales sin legitimidad democrática que apoyan el agronegocio, bien sea a través de una desregulación financiera permisiva o bien debido a modelos de integración regional donde el sector privado (*lobbies* que defienden los intereses de las corporaciones empresariales) se adueñan de las decisiones conjuntas en pro del interés colectivo.

En la siguiente tabla se puede ver sintetizado el efecto que ha tenido el proceso de securitización sobre los alimentos.

Tabla 9. Securitización de las relaciones internacionales de los alimentos

❖ Recuperar la capacidad efectiva de los Estados para regular los mercados, las relaciones sociales y garantizar el bienestar de su ciudadanía.
❖ Reconstruir procedimientos y garantías nacionales sobre el acceso.
❖ Movilización de recursos excepcionales (económicos, políticos y jurídicos) para darle respuesta.
❖ Nuevo constitucionalismo que, en referencia al proceso de globalización, aparece como un proceso de dominación de intereses de las clases transnacionales (ETN) por encima de las personas. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Las ETN se relacionan con la dimensión económica de la globalización ya que ejercen un poder global asociado al sistema capitalista y a una ideología neoliberal (mejoras fiscales y laborales ad hoc).</li> <li>➤ El Estado no puede escapar de los beneficios económicos procedentes de la interdependencia que las ETN ya que debe enfrentar los altos costes que le supone alimentar a la población.</li> </ul>
❖ Impedir la cesión de soberanía alimentaria del Estado al Mercado (globalización “desde arriba”, asociada a las fuerzas transnacionales financieras y su capacidad de incidencia en la vida política de los Estados). <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Resistirse a que otros actores del sector privado capturen el poder de la producción y comercialización de los alimentos (ETNA y financieras y <i>lobbies</i>). <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revertir la petrolización de los alimentos (fertilizantes y agroquímicos) que inciden sobre los rendimientos.</li> <li>▪ Revertir la estandarización de los alimentos (bancos genéticas, patentes, transgénicos).</li> </ul> </li> <li>➤ No comerciar en función de la rentabilidad. Se reduce la soberanía alimentaria (los países en desarrollo pasan a ser importadores netos de alimentos a través de miles de tratados comerciales). <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reequilibrar bienes y servicios en la cadena de valor.</li> <li>▪ Restringir la creación de una mano de obra global y un mercado mundial de capital estrechamente ligado al nacimiento de las firmas transnacionales, la concentración económica y oligopolios.</li> <li>▪ La dependencia alimentaria de los países pobres aumentó con la apertura de los mercados locales a la alimentación básica importada a precios bajos, la presión sobre los pequeños agricultores campesinos e indígenas creció más aún.</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de la investigación

La estructura surgida a partir de la crisis de 2007 es una estructura de incongruencia normativa, material y disfuncional para la promoción de la seguridad alimentaria. En esta estructura se consolida la regulación insuficiente del sistema agroalimentario y financiero, una reducción del gasto social y la protección social y la priorización de la lógicas de mercado y del sistema financiero frente a la ética del alimento como una necesidad básica. Pese a que los Estados más industrializados consiguen niveles de seguridad alimentaria aceptables, cada vez resulta más complejo sortear la vulnerabilidad de ciertos colectivos en estos países. Durante la crisis de 2007, los

precios más elevados de los alimentos incrementaron la pobreza en siete de los nueve países en desarrollo elegidos como muestra por la FAO (2011)<sup>203</sup>. En otro estudio de once países, los colectivos más pobres y vulnerables se vieron perjudicados en todos los países estudiados por los precios más elevados. La Federación de Bancos de Alimentos calculó haber repartido en España unos 120 millones de kilos de comida a un total de 1,5 millones de personas en 2012, un 20 por ciento más que el año anterior, mientras que en 2007 la cifra de beneficiarios era de 700.000. Cáritas señaló que el número de personas atendidas ha pasado de 370.251 en 2007 a 1.015.276 en 2011. La demanda de ayuda económica para costear la comida es la más solicitada: un 4 por ciento del total de la población española carece de recursos para hacer frente a su alimentación básica diaria (Attac, 2014).

En la crisis de 2007, los desafíos vienen de la congruencia normativa que supone la sintonía entre la ideología a favor de la desregulación financiera y las instituciones que se gestan para respaldarla, siendo muy complejo apostar por una seguridad alimentaria basada en precios estables para unos alimentos que a su vez se someten a las dinámicas del mercado financiero. Los desafíos también se originan en la congruencia material, donde las preferencias de los actores que manejan activos financieros agrícolas consiguen ser representados por los Estados (desreguladores) y los organismos multilaterales financieros (G-20, FMI y BM) permitiendo que especulen con alimentos, tanto en las bolsas como en opacos *offshores* y sistemas bancarios “fantasmas”. Desde otro plano, el sistema de la ONU también responde a través de actores de la sociedad civil organizada que inciden políticamente para promocionar la seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación. Las distintas cumbres internacionales sobre la alimentación, las Directrices Voluntarias, las agendas de desarrollo (ODM y ODS),

---

<sup>203</sup> En un estudio realizado en 2011 por la FAO para su informe sobre inseguridad alimentaria, se detalla cómo los precios más elevados de los alimentos incrementaron la pobreza en Bolivia, Camboya, Madagascar, Malawi, Nicaragua, Pakistán y Zambia pero no en de Perú y Vietnam. Este último país es un exportador importante de arroz con una distribución relativamente equitativa de la tierra; por ello, numerosos hogares vietnamitas producen un excedente de arroz pese a ser, de todas formas, relativamente pobres. En Perú, las repercusiones beneficiosas fueron muy escasas. En todos los demás países la subida de los precios aumentó la pobreza, aun tomando en consideración la mayor demanda de mano de obra. Otro estudio llegó a conclusiones similares: los pobres se vieron perjudicados por los precios más elevados en todos los países (Albania, Bangladesh, Ghana, Guatemala, Malawi, Nepal, Nicaragua, el Pakistán, Panamá, Tayikistán y Vietnam), a excepción de los habitantes de las zonas rurales de Vietnam. Este estudio, que no examinó los efectos en el mercado laboral, pero tomó en cuenta las respuestas de la oferta y la demanda, llegó a la conclusión de que los precios altos perjudicaban a los pobres (FIDA-PMA-FAO, 2011d).

los organismos especializados entre otros, permiten la promoción de la seguridad alimentaria y su reivindicación. Pero este desafío de congruencia material pierde peso ante el anacronismo funcional de las instituciones específicas de la agroalimentación frente a las financieras. Si bien la seguridad alimentaria es un desafío como bien común y un potencial bien público global, la actual estructura internacional (correspondiente al segundo Bloque Histórico 1974-2007) solo promueve medidas securitarias para responder a las condiciones cambiantes de la economía mundial y a las propias percepciones de los Estados sobre su situación nacional.

Otra fuente de cambio relevante es el desfase institucional entre la desregulación del sistema financiero y los actores que operan con activos financieros alimentarios bajo la supervisión de instituciones sin capacidad de intervenir el sistema financiero. La economía especulativa no se mueve entre los Estados sino en la Bolsa y los distintos tipos de paraísos fiscales. Sin embargo, las instituciones creadas para supervisar estas operaciones pertenecen a la economía real. Este desfase impide acabar con los espacios especulativos que desestabilizan el sistema alimentario. En la crisis de 2007, los precios de las materias primas de grano se sometieron a la misma volatilidad que otro tipo de activos, sin descartarse por su función vital. Se creó un entorno económico con nuevas formas de especulación en los mercados de productos derivados y los alimentos se convirtieron en un activo financiero.

En la siguiente tabla se sintetizan los elementos más importantes a tener en cuenta en lo relativo a la especulación financiera sobre los alimentos.



Tabla 10. Especulación financiera sobre alimentos y materias primas

❖ El poder y riqueza provenientes de los alimentos se concentra en las ETNA. Estas controlan tanto las cadenas agroalimentarias de producción y comercialización como el sistema financiero en el ámbito global.
❖ La disparidad de mercados que encareció los precios de los alimentos. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Los mercados a futuro no reflejaban la situación real de oferta y demanda en los mercados agrícolas y sus precios no convergían.</li> <li>➤ El débil crecimiento de la oferta cerealista se unió a una mayor demanda, haciendo que los inventarios cayeran a niveles mínimos.</li> </ul>
❖ La especulación financiera llega al mercado agroalimentario presionando a los mercados internacionales y condicionando los precios de los alimentos. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Compra de tierras agrícolas productoras de materias primas para la exportación (cultivos rentables, soja transgénica).</li> <li>➤ La inexistente relación aparente entre la cantidad real de cereales y precios lleva a considerar un fallo de mercado.</li> <li>➤ A largo plazo se trataba de regular la compra masiva de cosechas futuras de los cultivos de grano y evitar que los países exportadores retrajeran la oferta.</li> <li>➤ En 2008, el FMI identificó la compra de productos básicos realizada por financieras (Fondos Índices) como una poderosa causa del aumento de precios.</li> <li>➤ Correlación entre el volumen de actividad de los fondos índice de productos básicos y el índice de precios.</li> <li>➤ Los mercados de numerosos productos agrícolas comenzaron a aumentar el precio y tener mayores niveles de volatilidad. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los precios del maíz casi se triplicaron.</li> <li>▪ Los precios del trigo aumentaron en un 127 por ciento.</li> <li>▪ Los precios del arroz subieron un 170 por ciento.</li> </ul> </li> </ul>
❖ Grandes centros de la especulación financiera mundial en EEUU y UE. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ EEUU: NYMEX/COMEX / CBOT / CME / NASDAQ.</li> <li>➤ UE: Bolsa de Londres / Euronext / Bolsa de valores de Frankfurt.</li> <li>➤ El volumen de capitales invertidos en los mercados agrícolas se quintuplicó en la UE y se multiplicó por siete en EEUU.</li> </ul>
❖ Nuevos actores entran en el escenario internacional de la alimentación <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Intermediarios de derivados. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ EEUU: Goldman Sachs, JPMorgan, Banco de América, Goldman, Barclays, Pimco, JP Morgan Chase, AIG, Bear Stearns y Lehman Brothers.</li> <li>▪ Europa: Credit Suisse, Deutsche Bank, HSBC, Rabobank y UBS.</li> </ul> </li> <li>➤ Índices que siguen a materias primas. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Goldman Sachs.</li> </ul> </li> <li>➤ Fondos de cobertura (<i>hedge funds</i>). <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SAC Capital Advisors LP.</li> <li>▪ Soros Fund Management LLC.</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de la investigación.

Otra fuente de cambio desarrollada es la disfunción que los distintos movimientos como Vía Campesina, Comercio Justo, Organizaciones del consumidor, entre otras, representan en relación al sistema neoliberal establecido. Estos movimientos encuentran

nula congruencia entre las prácticas productivas y comerciales de los mercados agrícolas (EEUU, UE y OCDE) y las ETNA y financieras, así como las instituciones de vocación universal que aún criticando el sistema no proponen un cambio (ONU -FAO, FIDA y UNCTAD-). La relación de los movimientos sociales que promueven la soberanía alimentaria suponen un desafío interesante. La existencia de los paralelismos con grupos más conservadores, incluso de ultraderecha, preocupa y confunde al coincidir en la promoción de medidas más proteccionistas que priorizan la soberanía nacional sobre la gobernanza global (Trump, el Brexit y Bolsonaro).

Tras la crisis de 2007 se ha podido observar en el sistema mundial de alimentos que se ha optado por una estrategia de adaptación de los actores tradicionales de la producción de alimentos y de los Estados. Cabe diferenciar la agencia ejercida por las dos grandes potencias alimentarias y las ETNA. Así, EEUU y la UE hacen que la globalización de la estructura alimentaria sea un proceso muy asimétrico en cuanto a las consecuencias sobre otros Estados. A su vez, las ETN agroalimentarias participan tanto del sistema productivo como del financiero. De igual forma, las instituciones han forzado una parálisis en el sistema del comercio internacional de alimentos (OMC), la consolidación de la plutocracia (UE, FMI y BM) y la perpetuación de la inoperancia del sistema de la ONU (FAO, FIDA, PMA y UNCTAD). Ni siquiera el G-20 fue capaz, una vez subrogada la misión de gobernanza durante la crisis, de responder con especificidad a la promoción de la seguridad alimentaria sin vincular al sistema alimentario con el financiero.

Frente a ello emerge una estructura contrahegemónica a través de la aparición y consolidación de actores que como el movimiento de LVC, redes de Comercio Justo, OCU, agroecología, etc., intentan posicionarse como coalición que favorece la seguridad alimentaria. Un nuevo paradigma de alimentación saludable, ecológica, adecuada y sostenible con un acceso más equitativo emerge de esta crisis, sin poder predecir todavía sus fortalezas.

A continuación se expone la conclusión de la caracterización de las dos estructuras internacionales del sistema mundial de alimentos analizadas en este trabajo.

Cuadro 15. Caracterización de las estructuras alimentaria 1973 y 2007

CATEGORIAS	BLOQUE HISTÓRICO 1945-73	BLOQUE HISTÓRICO 1974-2007
<b>Consumo / Producción</b>	Producción de alimentos autóctonos, adaptados al lugar y consumo directo	Producción de alimentos estandarizados, internacionalizados y consumo indirecto
<b>Capacidades Materiales</b>	Sistema productivo fordista / Cadenas cortas de valor Productores y agricultores comparten lógica Acceso alimentos unido a la oferta. Ayuda Alimentaria (excedentes)	Sistema productivo de acumulación flexible (posfordista) / Cadenas largas de valor Productores se desmarcan del sistema financiero Acceso alimentos unido a la demanda. Modificación de las reglas de la propiedad intelectual
<b>Ideas</b>	Asistencialismo Políticas Keynesianas Alimento como necesidad y mercancía	Seguridad alimentaria / Financiarización Políticas neoliberales Alimento como mercancía y activo financiero
<b>Instituciones</b>	Responden a intereses hegemónicos de EEUU	Responden a intereses hegemónicos de EEUU/ UE / Corporativista
<b>Fuerzas Sociales</b>	Productores agrícolas	Tecnócratas y élites financieras.
<b>Formas de Estado</b>	Estado-nación / Alimento como derecho básico /Control sobre políticas agrícolas	Estado corporativo tripartito / desregulación de los mercados Alimento como bien privado / Sin control sobre políticas agrícolas / fallos de mecanismos nacionales
<b>Orden Mundial</b>	Sistema agroalimentario exportador / No garantiza acceso	Sistema agroalimentario corporativo-financiero / No garantiza acceso ni adecuación

Fuente: elaboración propia a partir de la investigación.

### *7.3 Sugerencias tras las conclusiones*

La crisis de la subida de precios de los alimentos de 2007 supone una primera brecha en la hegemonía de la estructura proyectada por el Consenso de Washington, la financiarización de la economía y la manera de establecer la securitización del sector agroalimentario. Además de las tensiones coyunturales de la propia oferta y demanda alimentaria, se han agudizado aquellas que provienen de la estructura del sistema industrial alimentario generado desde la Segunda Guerra Mundial y del sistema financiero impulsado a partir de la crisis de 1973. Ambos sistemas están gobernados por una élite transnacional que mercantiliza y convierte el alimento en mera mercancía y/o activo financiero. Para cambiar la estructura y difusión del poder de la clase transnacional sería preciso promover una nueva forma de multilateralismo que permita no solo una regulación horizontal entre las élites estatales sino también establecer las interacciones necesarias para ordenar una sociedad global. Para ello, es preciso un mayor protagonismo de las fuerzas sociales antihegemónicas que contrarresten la posición dominante de ciertos Estados (EEUU y UE, fundamentalmente) en el proceso de la globalización, construyendo alianzas y coaliciones con la variedad de movimientos sociales existentes. Aquello que Falk (2002) vino a denominar como la “globalización desde abajo”.

Las normas adoptadas por los Estados y emanadas desde las organizaciones internacionales y que a su vez, conforman la gobernanza económica y financiera global (G-20) deberían reducir su pleitesía al neoliberalismo y ampliar el espacio político. Esta regulación, que se extiende cada vez más a la vida económica y social desde el espacio transnacional, debería dirigirse a estos ámbitos de soberanía, control y rendición de cuentas democrática multilateral, donde poder concertar el derecho, la seguridad y la soberanía en una alimentación sobre la que se tenga un acceso adecuado y disponible de forma universal. A su vez, y en línea con Robert Cox (1987), las organizaciones internacionales deberían superar las constricciones propias de su origen y representar a todos los actores, incluso aquellos que no responden ideológicamente al orden hegemónico mundial, mientras dejan fluir las ideas contrahegemónicas que enriquezcan el debate y las decisiones a tomar en el escenario internacional. Por su parte, el movimiento social que defiende la soberanía alimentaria debería recuperar su papel

alternativo y de denuncia en vez de convertirse en complementario a la seguridad alimentaria apoyando los objetivos hegemónicos de la producción mundial de alimentos.

Ni en la crisis de alimentos de 1973 ni en la de 2007 se impuso regulación ni control alguno para limitar el oligopolio de los mayores exportadores, tampoco sobre los beneficios privados que permite la OMC. Desde la perspectiva nacional, al raquítico gasto público (4 por ciento) en las economías principalmente agrícolas se ha unido una crisis financiera que, ya se sabe, impedirá el cumplimiento de los compromisos de financiación al desarrollo adquiridos tras la crisis. En este contexto, la especulación financiera debería someterse a una regulación a partir de una nueva arquitectura mundial para la seguridad alimentaria (G-8, 2008; ONU, 2008). Es esencial aumentar los recursos financieros destinados a promover la agricultura en los países en desarrollo, reconociendo la importancia estratégica de la agricultura y de la alimentación y por tanto, la necesidad de incrementar la inversión agraria pública y privada y la ayuda al desarrollo que se destina a estos sectores.

Sin embargo, esta vuelta de la agricultura y de la alimentación a la agenda internacional debería acompañarse de la voluntad política necesaria para que la diversidad de intereses de todos los países se traduzcan en acuerdos que vinculen las reglas y procedimientos de las organizaciones multilaterales para representar las preferencias de los intereses globales frente a los nacionales, poniendo especial interés en aquellos temas sensibles como los que mantienen paralizada a la OMC y a la FAO, eso sí, por diferentes razones.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS, ARTÍCULOS

- ABBOTT, P., HURT, C. y TYNER, W. (2008) What's driving food prices? Issue Report. Oak Brook, Ill. U.S.A.: Farm Foundation.
- ACKROYD, S. y SMITH L. (2007) Review of Public Spending to Agriculture. Citado en FAO, *Financing of Agriculture: Issues, Constraints and Perspectives* documento C 2007/INF/18 preparado para la Sesión n°34 de la Conferencia de FAO en Roma, 17-24 de noviembre 2007. <https://goo.gl/A5Fd39> (Consultado 12/5/2017).
- ALFRANCA, O., RAMA, R. y VON TUNZELMANN, N. (2004) Ventajas competitivas de la multinacional agroalimentaria en aspectos tecnológicos. Revista Administrativa Contemporánea vol.8 no.3 Curitiba July/Sept. *On-line version* ISSN 1982-7849 <https://goo.gl/abqepR> (Consultado 5/11/2017).
- AMIN, A. (ed.) (1994) Post-Fordism: A Reader, Cambridge, MA, Blackwell.
- ANDERSON, P. (1977) "Los Antinomies of Antonio Gramsci", *New Left Review*, no. 100, Noviembre 1976-Enero 1977.
- ALLARD, R. (2007) Las empresas multinacionales en la globalización. Relaciones con los Estados. Revista de Estudios Internacionales 158 - ISSN 0716-0240 • 59-99. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile.
- VAN DER APELDOORN, B. (2004) Theorizing the transnational: a historical materialist approach. *Journal of International Relations and Development*, 7, (142-176).
- VAN DER APELDOORN, B., NOLKE, A. and OVERBEEK, H. (2003) 'The Transnational Political Economy of Corporate Governance Regulation', Amsterdam: Department of Political Science, Vrije Universiteit, Working Papers Political Science, No.5 (Studies in the Transnational Political Economy of Corporate Governance, No.1).
- VAN DER APELDOORN, B. (2002) Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration, London and New York: Routledge.
- ARCE, O. y MARTÍNEZ, M.J. (2000) "Una revisión crítica del concepto de señoreaje" Dpto. de Economía Aplicada Universidad de Burgos. VII Jornadas de Economía Crítica Albacete, 3 a 5 de febrero.
- ARMESTO, X. (2005) *Notas teóricas en torno al concepto de postproductivismo agrario*. Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional Universidad de Barcelona Investigaciones Geográficas, n° 36, pp. 137-156 ISSN: 0213-4619 <https://goo.gl/tbJcRw> (Consultado 13/8/2016).

- DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J. A. (Coords.) (2015) “Teorías de las relaciones internacionales”, SANAHUJA, J.A. Capítulo V: Los desafíos de la teoría crítica de las relaciones Internacionales. PP. 157-188. Madrid, Tecnos.
- DEL ARENAL, C. (2010) “Globalización y humanización en las relaciones internacionales”, en Rodríguez Virgili, Jordi (ed.) *Un renacentista del siglo XXI. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi*, EUNSA, Pamplona.
- DEL ARENAL, C. (2009) “Globalización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2008*, Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, pp. 182-268.
- DEL ARENAL, C. (2002) “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y al política” *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2002*. Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, pp.17-86.
- ARRIGHI, G. (1995) ‘The Long 20th Century. Money, Power, and the Origins of Our Times’ London, New York: Verso.
- BAGWELL, K. y STAIGER, R. (2002) *The Economics of the World Trading System*, Cambridge, MA, MIT Press.
- BAILLARD, D. (2008) “Estalla el precio de los cereales”, *Le Monde Diplomatique*.
- BAIROCH, P. y Kozul-Wright, R. (1996) *Globalisation Myths: some historical reflections on integration, industrialisation and growth in the world economy*. UNCTAD discussion paper 113 (March). <https://goo.gl/8Yc1Di> (Consultado 5/10/2017).
- BAIROCH, P. (1982) *El Tercer Mundo en la encrucijada. El despegue económico desde el siglo XVIII al XX*. Alianza, Madrid.
- BALANYA, B. (2007) “¿Cenamos esta noche, comisario? ‘Lobby’ en Bruselas”, en VV.AA., *Las empresas transnacionales en la globalización*, Cuaderno nº 2, OMAL, Madrid.
- BALANYA, B., DOHERTY, A., HOEDEMAN, O., MA’ANIT, A. y WESSELIUS, E. (2002) *La influencia de las multinacionales en la construcción de la UE*, Icaria Editorial, S. A., Barcelona.
- BARAÑANO, M. (2008) *La reconfiguración multiescalar de la vida social: la perspectiva del transnacionalismo. Dos ejemplos de aplicación de esta perspectiva*. <https://goo.gl/Tsq6S3> (Consultado 04/08/2015)
- BARBÉ, E. (dir.) (2014) “La Unión Europea en las Relaciones Internacionales”. Madrid: Tecnos.

- BARBÉ, E. (dir.) (2012) Cambio mundial y gobernanza global: La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales. Madrid: Tecnos.
- BARBÉ, E. (2010) «Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes». Revista Española de Derecho Internacional, vol. LXII, n.º 2, p. 21-50.
- BARBÉ, E. Y ORIETA, P. (2001) Más allá de la seguridad Nacional, en Cueto de, C. Y Jordán, J. (Edit). 2001 Introducción a los estudios de seguridad y defensa, Granada, Comares.
- BARNETT, M. y DUVALL, R (2004) Power is Global Governance, Cambridge University Press.
- BARNETT, R. y CAVANAGH, J. (1995) Sueños globales. Multinacionales y nuevo orden mundial, Barcelona, Flor del Viento.
- BARRACLOUGH, S.L. (1991) *An end to hunger? The social origins of food strategies*. Informe preparado para el UNRISD y para la Comisión del Sur de este instituto, basado en las investigaciones del UNRISD sobre los sistemas alimentarios y la sociedad. Zed Books Ltd en asociación con el UNRISD. Londres y Atlantic Highlands, Nueva Jersey, Estados Unidos.
- BARSKY, O. y GELMAM, J. (2009) Historia del Agro Argentino, desde la Conquista Hasta Comienzos del Siglo XX, Sudamericana.
- BARTLEY, M., BRENTON, P., CALI, M., HOPPE, M. y PIERMARTINI, R. (2015) The role of trade in ending poverty. World Bank Group and WTO Co-published report. <https://goo.gl/QLVqWq> (Consultado, 15/12/2017).
- BAILY, M. y FARELL, D. (2004) Exploding the Myth about Offshoring, San Francisco, McKinsey.
- BLAS, J. y JACK, F. (2011) Glencore reveals bet on grain price rise Financial Times publicado el 24 de abril de 2011 Londres <https://goo.gl/w5M4qa> (Consultado el 12/10/2015).
- BRAVEMAN, H. (1974) *Labor and Monopoly Capital*, Monthly Review, Nueva York.
- BECK, U. (2005) “Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial, Madrid, Paidós.
- BECK, U. (2000) “What is Globalization?”. Malden. Massachusetts. Polity Press. (2000:100-1)
- BECK, U. (1998) *¿Que es la Globalización? Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización*, Paidós, Barcelona.
- BEKERMAN, M. y CAMILLO, E. (1999) “Globalización, desigualdad y estándares laborales”, en Revista Comercio Exterior, Vol. 49, No. 8, Bancomext, México, pp. 707-708.
- BENZ, A. (2010) *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (págs. 371-397).



- BERNAL, H., SIERRA, C., ANGULO, M. y ONANDIA, M. (Editores) (2009) *Amazonía y agua: desarrollo sostenible en el siglo XXI*. ISBN: 978-84-934779-8-1 Servicio Editorial de la Unesco Etxea. <https://goo.gl/Hyb6BL> (Consultado 30/8/2017).
- BERNARD, A., JENSEN, B., REDDING, S. y SCHOTT, P. (2007) Firms in International Trade. *Journal of Economic Perspectives*—Volume 21, Number 3—Summer 2007—Pages 105–130. <https://goo.gl/AYW6YA> (Consultado 2/12/2017).
- BERTRAND, K. y BAR-YAM, Y. (2011) *The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East* de Marco Lagi, Karla Z. New England Complex Systems Institute, Cambridge, USA. <https://goo.gl/4zh5kD> (Consultado 11/2018).
- BIELER, A. & MORTON, A.D. (2004) “A critical theory route to hegemony, world order and a historical change: Neogramscian perspectives in international relations”. *Capital and Class*, Spring (85-113).
- BIELER, A. y MORTON, A.D. (2001). “The Gordian Knot of Agency-Structure in International Relations: A Neo-Gramscian Perspective”, *European Journal of International Relations*, vol.7, n.1, pp.5-35.
- BIOMED CENTRAL LTD. (2014) The 3.000 rice genomes project. Mayo <https://goo.gl/LuAFbR> (Consultado 13/6/2016).
- BLACK, J., HASHIMZADE, N. y MYLES, G. (2009) *A dictionary of economics*. Oxford University Press.
- BLAS, J. y FARCHY, J. (2011) Glencore reveals bet on grain price rise. *Financial Times* 25 de abril. <https://goo.gl/aN6pFg> (Consultado 7/10/2017).
- BOBENRIETH, E. y WRIGHT, B. (2009) *El precio de los alimentos en 2007/2009: evidencias e implicaciones*. University of Concepcion (Chile) and University of California, Berkeley.
- BOLAÑOS, A. (2008) India planea excluir alimentos de sus mercados de futuros. *Bloomberg*, 6 de mayo. <https://goo.gl/EYTfW5> (Consultado 10/12/2018).
- BOLI, J. y THOMAS, G. M. (1997) *World Culture in the World Polity: A century of International Non-Governmental Organization*. *American Sociological Review*.
- BONANNO, A. (2003) La globalización agro-alimentaria: sus características y perspectivas futuras *Sociologias*, vol. 5, núm. 10, julio-diciembre, pp. 190-218 Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil. <https://goo.gl/1UMN9J> (Consultado 22/7/2017).
- BORLAUG, N. y DOWSWELL, C. (2001) *La Inacabada Revolución Verde – El Futuro Rol de la Ciencia y la Tecnología en la Alimentación del Mundo en Desarrollo*. <https://goo.gl/Z5e5sG> (Consultado el 16/11/2017).

- BOSTON CONSULTING GROUP (2010) Global Wealth 2010, Regaining Lost Ground: Resurgent Markets and New Opportunities <https://goo.gl/GYEXnU> (Consultado, 15/11/2017).
- BOUCHER, F. y POMÉON, T. (2010) Reflexiones en torno al enfoque SIAL: Evolución y avances desde la Agroindustria Rural (AIR) hasta los sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), Paper prepared for the thease seminar “Spatial Dynamics in Agri-food Systems: Implications for Sustainability and Consumer Welfare”, Parma (Italy), October 27th-30th, 2010.
- BOUCHER, F. (2006) “Agroindustria Rural y Sistemas Agroalimentarios Locales, nuevos enfoques de desarrollo territorial”, IICA-México - CIRAD-Francia, Conferencia: Baeza (Jaén), España, 18-21 de octubre 2006, Sede “Antonio Machado”, Universidad Internacional de Andalucía.
- BOYD, W., PRUDHAN, W.S. y SCHURMAN, R.A. (2001) “Industrial dynamics and the problem of nature” *Society&Natural Resources* 14 (7).
- BRAUDEL, F. (1985) *Écrits sur l’histoire*. Éditions Flammarion, Paris.
- BRETÓN, V. (1993) ¿De campesino a agricultor? La pequeña producción familiar en el marco del desarrollo capitalista, Sección Estado de la Cuestión de la publicación *Noticiero de Historia Agraria* nº 5, pp. 127-159 <https://goo.gl/m26Tmi> (Consultado 19/11/2017).
- BRYANT, J. (2006) “Grand, yet Grounded: Ontology, Theory, and Method in Michael Mann’s Historical Sociology” en HALL, J. A. y SCHROEDER, R. (eds.) *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- BURCH, D. y LAWRENCE, G. (2009) “Towards a third food regime: behind the transformation” en *Agric. Human Values* 26.
- BUSTELO, P. (2003) Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá, editoril Complutense <https://goo.gl/Wmq7wJ> (Consultado el 15/7/2015).
- BUZAN, B. y HANSEN, L. (2009) *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BUZAN, B. y WAEVER, O. (2009) “Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory”, en *Review of International Studies*, nº 35, ps. 253–276. BUZAN, Barry, WÆVER, Ole y DE WILDE, Jaap, *Security: a new framework for analysis*. Ed. Lynne Rienner Publishers, Londres, 1998.
- BUZAN, B. y LITTLE, R. (2003) *International systems in world history: remaking the study of international relations*. Oxford University Press, Oxford, 2000. BUZAN, Barry y WÆVER, Ole, *Regions and power. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge.

- BUZAN, B. (1997) “Security after the Cold War”, en *Cooperation and Conflict*, n° 32 (5), ps. 5-28.
- BUZAN, B. (1983) *People, states, and fear: The national security problem in international relations*. Wheatsheaf Books Brighton, Londres.
- CABALLERO, S. y AÍN, G. (2012) “El debate agencia-estructura en las Relaciones Internacionales: voluntad política y limitaciones” IPSA, Madrid.
- CALDUCH, R. (1991) *Relaciones Internacionales*. Editorial Ediciones Ciencias Sociales. Capítulo 12 Los actores transnacionales (II): Las empresas multinacionales. <https://goo.gl/qnPn43> (Consultado 8/11/2017).
- CARPINTERO, O. (2009) “El poder financiero de los grandes grupos empresariales. Los nuevos “creadores” de dinero”, en Aguilera y Naredo (eds).
- CARRANCO, L. (2011) Estados Unidos del 2007 al 2010 se inyectó dólares equivalentes al 35 por ciento de su PIB. <https://goo.gl/oPD13r> (Consultado 25/10/2018).
- CARREÑO, B. (2011) “Especulación alimentaria: crimen contra la humanidad” *Diario Público*, del 7/3/2011. <https://goo.gl/sjVMPC> (Consultado 9/12/2017).
- CARSON, I. (1998) «Meet the Global factory. A survey of Manufacturing», *The Economist*, 20 de junio.
- CASCANTE, K. (Julio 2011) “Especulación financiera y crisis alimentaria” Campaña Derecho a la Alimentación. AECID. Madrid.
- CASTELLS, M. (2000) *Tecnologías de la información y desarrollo global*. *Política Exterior*, Vol. 14, N° 78, págs. 151-168.
- CASTELLS, M. (1999) *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid. Alianza Editorial.
- CECCON, B. y CECCON, E. (2010) *La red del Comercio Justo y sus principales actores*. Investigaciones geográficas. *Versión On-line* ISSN 2448-279 *versión impresa* ISSN 0188-4611. Invest. Geog no.71 México abr. <https://goo.gl/UhM4Gu> (Consultado 26/10/2018).
- CHANDLER, A. (1962) *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Cambridge, M.I.T. Press.
- CHO, D. (2008) ‘A Few Speculators Dominate Vast Market for Oil Trading’, *Washington Post*, August 21st. <https://goo.gl/fZuCpc> (Consultado 7/3/2015).
- CLAP, J. y THISTLETHWAITE, J. (2012) “Private Voluntary Programs in Environmental Governance: Climate Change and the financial sector” in Ronit Schneider (ed.), *Bussiness and a Climate Policy: The Potentials and Pitfalls of Private Voluntary Programs*, 43-47. NY: United Nations University Press.

- CLAPHAM, A. (2007) *Human Rights. A Very Short Introduction*; Oxford University Press: Oxford, UK.
- CLAPP, J. e ISAKSON, R. (2018) *Risky Returns: The Implications of Financialization in the Food System*. ISS, The Hague.
- CLEMENS, M. y EILLIAMSON, J. (2001) *A Tariff-Growth Paradox? Protection's Impact the World Around 1875-1997* NBER Working Paper No. 8459 Issued in September 2001 <https://goo.gl/2Lr5zs> (Consultado 16/10/2017).
- COHEN, B.J. (2008) *International Political Economy: An Intellectual History*. Princeton, N.Y.: Princeton University Press.
- COHN, T. (2002) *Governing Global Trade: International Institutions in Conflict and Convergente*, Aldershot, Ashgate, 2002.
- COHN, T. (1979) The 1978-9 Negotiations for an International Wheat Agreement: An Opportunity Lost? *International Journal* 35 (1):132-149.
- CONGDON, T. y MCWILLIAMS, D. (1976) "Basic economics: A dictionary of terms, concepts and ideas" Published by Arrow Books Ltd, London.
- CORAGGIO, J.L. (1972) *Hacia una revisión de la teoría de los polos de Desarrollo*, EURE, II, núm. 4.
- COSLEY y LURY (1987); p.65 s.f.r. en BLAXTER, L., HUGHES, C., y TIGHT, M. (2000). "Cómo se hace una investigación". Barcelona: Gedisa.
- COTULA, L., VERMEULEN, S., LEONARD, R. y KEELEY, J. (2009), *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, IIED/FAO/IFAD, Londres/Roma. PG 34.
- COX, R. (2015) "Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. Revista de Relaciones internacionales, Número 31, Febrero 2016 - Mayo 2016. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM.
- COX, R. (2004) "Beyond empire and terror: Critical reflections on the political economy of world order. *New political Economy*, 9.
- COX, R. (1996) "Social Forces. States and World Orders: Beyond International Relation Theory", en Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 97-101.
- COX, R. y SINCLAIR, T. (1996a) *Approach to the World Order*, Cambridge University Press, Cambridge.
- COX, R. (1996b) «Production and Security», en Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair (eds.), *Approaches to World Order*, op. cit., pp. 276-277. <https://goo.gl/9qEUyS> (Consultado 1/3/2015).

- COX, R. (1993) “Gramsci, hegemony international relations: A Essay in method. En S. Gill (ED.) Gramsci, historical materialism and international relations” Cambridge university Press (49-65).
- COX, R. (1992) “Multilateralism and World Order”, Review of International Studies, vol.18, nº 2.
- COX, R. (1987) “Production, Power, and World Order. Social Forces in Making History Columbia University Press. <https://goo.gl/gMGV4b> (Consultado 15/6/2016).
- COX, R. (1986) “Producción, Poder y Orden Mundial: Fuerzas Sociales en la construcción de la historia”. Columbia University Press. Nueva York. NY.
- COX, R. (1983) «Gramsci, hegemony and international relations: an essay on method. Millennium: Journal of International Studies.
- COX, R. (1981) “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, en Millennium - Journal of International Studies, Junio, vol. 10, ps. 126-155.
- COX, R. (1978) “Labour and Employment in the Late Twentieth Century”, en Macdonald, R. St. J., et.al., (eds.), *The International Law and Policy of Human Welfare*, Skjthoff y Noordhoff.
- DAVIS, J. y GOLDBERG, R. (1957) “A concept of agrobussines”. Harvard University.
- DAVIS, J. (1956) From agriculture to agribusiness, Boston, Hatvar Review Press, Nº 34.
- DE LA DEHESA, G. (2002) Comprender la globalización, Madrid, Alianza Editorial.
- DELGADO, M. (2010) El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica. Revista de Economía Crítica, nº10, segundo semestre 2010, ISSN: 2013-5254.
- DEKHNSTAN (2011) *Mauritanias Bouazizi died today*. 23 de enero Press Mauritania, Maghreb, Arab World from an activist's perspective. <https://goo.gl/1vZn5R> (Consultado 11/12/2018).
- DEREK H. y SHENGGGEN, F. (2010) Reflexiones sobre la crisis global de los alimentos. IFPRI.
- DESMARAIS, A. (2007) La vía Campesina La globalización y el poder del campesinado, España, Editorial Popular.
- DEVETAK, R. (2005) Critical Theory, en BURCHILL S., LINKLATER A., DEVETAK R., DONNELLY J., PATERSON M., REUSSMIT C. y TRUE J., *Theories of International Relations*, 3rd Edition, New York: Palgrave Macmillan.
- DIARIO 20 MINUTOS (31/5/2012) Internacional. Entrevista Jean Ziegler: "Los amos del mundo deciden a diario quién va a morir de hambre" <https://goo.gl/kbDYNy> (Consultado el 22/6/2016).
- DHAL, R. (1994) “A democratic dilemma: System effectiveness versus democratic participation, Political Science Quarterly”, 109 (1) :23-34.

- DONCEL, L. (2016) Berlín responsabiliza al BCE del auge populista en Alemania. Diario El País, 12 de abril. <https://goo.gl/mKHGta> (Consultado 15/6/2017).
- DUFOUR, F. y BOVÉ, J. (2001) El mundo no es una mercancía: los campesinos contra la comida chatarra. Abya Yala.
- EDWARDS, B. (2004) "A World of Work. A Survey of Outsourcing", The Economist, 13 de noviembre, op. cit.
- EFE (2007) Miles de mexicanos protestan por el precio de los alimentos. Publicado en El País, 1 de febrero. <https://goo.gl/AtYKP0> (Consultado 10/12/2018).
- EICHENGREEN, B. (1998) Globalizing Capital: A History of the International Monetary System, Princeton, Princeton University Press.
- EPSTEIN, G. (2008) "Commodities: Who's Behind the Boom?" *Barrons*.
- ESTEFANIA, J. (2016) Desigualdad pero también pobreza, Diario el País <https://goo.gl/FgqSKL> (Consultado 3/2/2015).
- ETC Group (2009) Who Will Govern? Rome's Food Summit may determine who decides who will eat. Comunicó no. 103. December. <https://goo.gl/fD6ZSN> (Consultado 6/12/2017).
- FANFANI, GREEN, RODRÍGUEZ-ZÚÑIGA y WILKINSON (1991) "Cambios técnicos y reestructuración de la industria agroalimentaria en Europa: Una reflexión teórica metodológica. Serie Actes et Communications INRA-Economie.Paris
- FELDSTEIN, M. (ed.) (2003) Economic and Financial Crisis in Emerging Markets Economies, Chicago, National Bureau of Economic Research (NBER) y Chicago University Press.
- FERNÁNDEZ, B. (2016) Los tratados de libre comercio y la alimentación: un maridaje agrídulce. Economistas sin fronteras. Tribuna Ctxt <https://goo.gl/ebsofg> (Consultado 17/12/2017).
- FERNÁNDEZ, R., GONZÁLEZ, L. y RICO, L., (2011) "El tinglado de la economía financiera". El Ecologista, n° 59. <https://goo.gl/4t7bdV> (Consultado 16/11/2017).
- FERNÁNDEZ, G. (2013) Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores. Bases para un encuentro necesario (Hegoa, UPV/EHU, 2013).
- FERNÁNDEZ DE LIS, S. (2006) La reforma de las cuotas en el Fondo Monetario Internacional: los acuerdos de Singapur. Real Instituto Elcano ARI N° 111/2006 - <https://goo.gl/J9G1o2> (Consultado 17/11/2017).
- FERRER, A. (2011) "La reforma del sistema financiero internacional" Diario BEI.
- FINANCIAL TIMES (2009) "Bernank e Will Reach Out to Critics", 26 de agosto. <https://goo.gl/ffPc8P> (Consultado 21/10/2018).
- FINER, S. (1966) *El imperio anónimo*, Tecnos, Madrid.

- FISCHER, S. (2003) “Globalization and Its Challenges”, *American Economy Review*, Vol. 93, nº 2. <https://goo.gl/j2wQBe> (Consultado, 15/12/2017).
- FIZZELL, D., COCCODRILLI, G. y CANTE, C.J. (2000) *Breakfast Cereals*, en *Wiley Encyclopedia of Food Science and Technology*, F.J. Francis (ed.), John Wiley & Sons.
- FOUCAULT, M. (1986) *Vigilar y castigar*. Ed. Siglo XXI. México.
- FREEMAN, R. (2010) ¡Es la “Financiarización”! *Revista Internacional del Trabajo* vol. 129, núm. 2.
- FRIEDMANN, H. (2005) “From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes”, in: F.H. Buttel and P. McMichael, eds. “New directions in the sociology of global development”, *Research in rural sociology and development*, Vol. 11, Oxford, Elsevier, pp. 229-67.
- FRIEDMAN, G. y STARR, H. (1997) *Agency, Structure and International Politics. From ontology to empirical inquiry*, Routledge, London and New York.
- FRIEDMANN, H. y McMICHAEL, PH. (1989) “Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present”, *Sociologia Ruralis*, Vol.19.nº 2, 93-117.
- FRIEDMANN, H. (1987) “International regimes of food and agriculture since 1870”, in: T. Shanin, ed. *Peasants and peasant societies*, Oxford, Basil Blackwell, pp. 258-76.
- FRIEDMANN, H. (1982) *The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Post-war International Food Order*. *The American Journal of Sociology* 88:248-286.
- FUKUYAMA, F. (1989) *El Fin de la Historia*. Alianza editorial. <https://goo.gl/t5egiZ> (Consultado 12/11/2017).
- GALBRAITH, J.K. (1991) *Breve historia de la crisis financiera*. Barcelona. Ariel.
- GALINDO, P. (Coord.) (2006) “Agroecología y Consumo responsable. Teoría y práctica.” Ed. Kehaceres. Madrid.
- GANNA, A. (2012) *The Rural and Agricultural Roots of the Tunisian Revolution: When Food Security Matters* *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*. Volume 19, issue 2 (2012), pages 201-213; Centre national de la recherche scientifique, University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, France ISSN: 0798-1759.
- GARCÉS, V. (2003) *La Soberanía Alimentaria en tiempos de Globalización*. CERAI <https://goo.gl/T8rL3c> (Consultado 25/8/2017).
- GARCÍA DE LA CRUZ, J. M., DURÁN, G. & SÁNCHEZ, A. (coords.). (2011) *La economía mundial en transformación*. Ed. Paraninfo.
- GARDNER, G. y HALWEIL, B. (2000) «Escaping Hunger, Escaping Excess». *World Watch* 13 (4): 24 «Desnutricion The Starvelings». *The Economist*. <https://goo.gl/MLJLM7> (Consultado 16/3/2015).



- GARDENER, R. (1974) The Hard Road to World Order. Foreign Affair, April issue. <https://goo.gl/2UbEvH> (Consultado 20/11/2017).
- GARZÓN, E. (2013) El taylorismo y el fordismo– Consejo Científico de ATTAC, España. <https://goo.gl/Z5iduR> (Consultado el 14/12/2015).
- GEORGE, S. (2010) *Sus crisis, nuestras soluciones*, Icaria, Intermón Oxfam, Barcelona.
- GEORGE, S. (2015) “Los usurpadores: cómo las empresas trasnacionales toman el poder”. Barcelona, Icaria.
- GIDDENS, A. (2003) “Ciencias sociales y globalización” *Desigualdad y Globalización. Cinco Conferencias*, Editorial Manantial, Buenos Aires.
- GIDDENS, A. (2000): *Un Mundo desbocado*, Taurus, Madrid.
- GIDDENS, A. (1999) *Consecuencias de la modernidad*, Alianza editorial, Madrid.
- GILBERT, C. (1987) International commodity agreements: design and performance. *World Development*, 15(5), pp.591-616.
- GILLIAN, T. y DAVIES, P. (2007) Out the Shadows: “How banking’s secret sytem broke down”, Financial Times, December, 18.
- GILL, S. (2014) Market civilitation, new constitutionalism and world order. Cambridge University Press.
- GILL S. (2008) Power and Resistance in the New World Order: Fully Revised andUpdated, London, Palgrave Macmillan.
- GILL, S. (1995) «Globalisation, market civilisation, and disciplinary neoliberal-ism», Millennium-Journal of International Studies, 24 (3): 399-423.
- GILL, S. y LAW, D. (1993) ‘Global hegemony and the structural power of capital’, in Stephen Gill, ed., Gramsci, Historical Materialism and International Relations, 93–124, Cambridge: Cambridge University Press.
- GILL, S. (1990) American Hegemony and the Trilateral Commission, Cambridge: Cambridge University Press.
- GILL, S. y LAW, D. (1988) Global Political Economy: Perspectives, Problems, and Policies, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- GILPIN, R. (1987) The Political Economy of International Relations, Princeton, University Press.
- GILPIN, R. (1981) War and Change in World Politics. Nueva York: Cambridge University Press.
- GIRIBETS, M. (2011) El saqueo de África. Algunas claves para entender lo que pasa. Marzo <https://goo.gl/n4gRvc> (Consultado 17/12/2015).



- GIRIBETS, M. (2009) “Algunas consideraciones sobre la crisis actual del capitalismo”. Blog Rebelion. <https://goo.gl/LzVHgJ> (Consultado 16/4/2017).
- GOEDDE, L., HORII, M. y SANGHVI, S. (2015) "Pursuing the global opportunity in food and agribusiness". McKinsey & Company report.
- GOLDBERG, R. (1968) “Agribusiness coordination : a systems approach to the wheat, soybean, and Florida orange economies”. Harvard University.
- GOLDMAN, A. y SMITH, J. (1995) Agricultural transformations in India and northern Nigeria: exploring the nature of green revolutions. *World Dev.*, 23: 243-263.
- GONZALEZ, A. (2015) Los BRICS y la gobernanza económica mundial. Revista Política Exterior, nº 164; Marzo-Abril 2015.
- GONZALEZ, E. y MARQUÉS, JM. (2010) Wall Street reform: un cambio profundo en el sistema financiero de Estados Unidos. Revista Estabilidad financiero nº19, Banco de España. <https://goo.gl/fgWXUp> (Consultado 7/11/2018).
- GOODMAN, D., SORJ, B. y WILKINSON J. (2000) Da lavoura as biotecnologias agricultura e industria no sistema internacional, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Ipanema - Rio de Janeiro. GOODMAN, D. y REDCLIFT, M. (1991) Refashioning nature: food, ecology and culture. Routledge.
- GRAMSCI, A. (1977): Antología. Ed. Siglo XXI. México.
- GRAMSCI, A. (1972a) Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires.
- GRAMSCI, A. (1972) Cultura y Literatura. Ed. Península. Barcelona.
- GRAMSCI, A. (1971a) Passato e Presente. Editori Riuniti. Roma.
- GRAMSCI, A. (1971) El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires.
- GRAMSCI, A. (1966) La cuestión meridional, Editora Riuniti.
- GRAY, J (2000) “Falso amanecer”, Madrid. Paidós.
- GRAZIANO, J. (1994) “Complejos agroindustriales y otros complejos”, en Agricultura y Sociedad No 72, julio-septiembre, pp. 205-240.
- GREEN, R. (1992) Estrategias y cambios organizacionales de los grupos alimentarios frente al mercado único europeo. En Rodríguez Zúñiga, M. (Ed.) Tendencias del sistema agroalimentario en la perspectiva del Mercado Único Europeo. Ed Nerea.
- GRISSONI, D. y MAGIORI, R. (1974) Leer a Gramsci. Ed. Zero. Madrid.
- GRODZINS-GOLD, A. (2015) Food values beyond nutrition. In *The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society*; Herring, R., Ed.; Oxford University Press: Oxford, UK; pp. 545–561. <https://goo.gl/ozD5mp> (Consultado 13/6/2016).

- GUINEA, M. (2013) El modelo de seguridad alimentaria de la Unión Europea y su dimensión exterior. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UNISCI Discussion Papers, N° 31 (Enero / January 2013) ISSN 1696-2206 <https://goo.gl/dnusvi> (Vistado el 7/7/2017).
- HABERMAS, J. (1987) “Teoría de la acción comunicativa. Volumen 1: Racionalidad de la acción y racionalización social”. Taurus, Madrid.
- HABERMAS, J. (1987a) “Teoría de la acción comunicativa. Volumen 2: Crítica de la razón funcionalista”. Taurus, Madrid.
- HABERMAS, J. (1989) “Teoría de la acción comunicativa: Complementos y estudios previos”. Cátedra, Madrid.
- HARNECKER, M. (2002) Sin Tierra. Construyendo Movimiento Social. Ensayo sobre el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil. Siglo XXI España.
- HARVEY, David (2004) El nuevo imperialismo, Madrid, Ediciones Akal, SA.
- HARVEY, D. (1990) The condition of Posmodernity. An inquiry into the origins of cultural change. Cambridge, Blackwell.
- HARVEY, R. (1989) Las condiciones de la posmodernidad. E. Amorrortu.
- HEADEY, D. y FAN, S. (2010) Reflexiones sobre la crisis global de los alimentos. IFPRI.
- HEDGES, I. (1967) Kennedy Round Agricultural Negotiations and the World Grains Agreement. *Journal of Farm Economics* 49 (5): 1332-1341.
- HEFFERNAN, W. (1999) Consolidation in the food and agriculture system, Report to the National Farmers Union.
- HELD, D. (2004) “Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus, Cambridge, Polity Press.
- HELD, D. y MCGREW, A. (2003): *Globalización, Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden internacional*, Editorial Paidós, Barcelona.
- HELD, D., MCGREW, A., GOLDBLATT, D. y PERRATON, J. (2002) “Transformaciones globales: Política, economía y cultura”, México, Oxford University Press.
- HELD, D. (1997) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al Gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona.
- HELPMAN, E. (2004): *El Misterio del Crecimiento económico*, ed. Antoni Bosch, Barcelona.
- HENSON, S. y READON, T. (2005) “Private agri-food standards: Implication for food policy and the agri-food system” en Food Policy 30.
- HERNÁNDEZ, J. (2011) “Las consecuencias de la política del G-20 contra los paraísos fiscales”. (Última parte del artículo publicado en la revista PAPELES de relaciones

- ecosociales y cambio global. Número 112, invierno 2010/11 a través del Blog, La cortina de humo de los gobiernos del G-20 +. <https://goo.gl/Rww2iK> (Consultado 16/10/2018).
- HERNÁNDEZ, J. (2009) “La Responsabilidad Social Corporativa y las empresas transnacionales: de la ética de la empresa a las relaciones de poder”, *Lan Harremanak*, nº 19, Universidad del País Vasco.
- HETTNE, B. (2002) “El Nuevo regionalismo y el retorno a lo político” *Comercio Exterior*, 52, México DF, Pp. 954-965.
- HIRSCHMAN, A. (1996) “La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina”, en *El Trimestre Económico* (México), Vol. 63 (2), No. 250 (abril-junio 1996), pp. 489-524.
- HIRSCHMAN, A. (1981) *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HIRST, P. y THOMPSON, G. (1995) *Globalization and the future of the Nation State*. *Economy and Society*. 24(3): 408-42.
- HIRST, P. y ZEITLIN, J. (1991) "Especialización Flexible vs. Postfordismo: Teoría, Evidencia e Implicaciones Políticas", *Papers de Seminari*, nº. 33 y 34, pp. 1-81.
- HITCHMAN, J. (2010) *Boletín Internacional de Desarrollo Local Sostenible #67 – Avríl de 2010*. <https://goo.gl/RVvggc> (Consultado 13/5/2016).
- HOBSBAWM, E. (1994) *Historia del siglo XX*. Penguin Books, Vintage Books. <https://goo.gl/nHXZai> (Consultado 4/6/2015).
- HODDINOTT J. y COHEN, M. (2007) *Renegotiating the Food Aid Convention: Background, Context an Issues*. IFPRI Discussion Paper 00690, February <https://goo.gl/ZTG2G6> (Consultado 12/4/2017).
- HOEKMAN, B. y KOSTECKI, M. (2001) *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- HOLT-GIMÉNEZ, E. (2011) *Food Movements Unite!: Strategies to Transform Our Food System*. Food First Books, NY.
- HOLT-GIMÉNEZ, E. y SHATTUCK, A. (2011) “Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation?”, *Journal of Peasant Studies*, 38: 1, 109-144. HUDEC, R. (1987) *Developing countries in the GATT legal system*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IBBOTSON ASSOCIATES (2006) “Strategic Asset Allocation and Commodities”. PIMCO, Chicago. <https://goo.gl/b4QUGP> (Consultado 16/7/2018).
- JACQUET, P. (2002) “La contestation de la mondialisation”, *L’ économie politique*, N.º 13.

- JELLOUL, M. (2011) "Reforma Financiera de Basilea III: retos progreso y el futuro", Centro de Análisis Estratégico, el análisis de puntuación nº 209, enero.
- JOSLING, T., TANGERMANN, S. y WARLEY, K. (1996). *Agriculture in the GATT*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- JOSLING, T. (1985) International Agriculture Policy: A Role for National Food Programmes? In *Agriculture and International Relations: Analysis and Policy*, edited by H. De Haen, G. L. Johnson and T. E. Josling. London: McMillan.
- KAGEYAMA, B. y GRACIANO, J. (1987) A dinâmica da agricultura brasileira: do complexo rural aos complexos agroindustriais, Campinas, IE/ UNICAAMP.
- KAUL, I. y MENDOZA, R.U. (2003) Advancing the concept of public goods. In *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*; Kaul, I., Conceição, P., le Goulven, K., Mendoza, R.U., Eds.; Oxford University Press: Oxford, UK, 2003. <https://goo.gl/s91gmF> (Consultado 17/2/2017).
- KAUFMAN, F. (2011) "How Goldman Sachs Created the Food Crisis". *Foreign Policy*, 27 de abril 2011 <https://goo.gl/RqyXdB> (Consultado 15/12/2016).
- KAUTSKY, K. (1974) *La Cuestión Agraria*, México, Siglo Veintiuno Editores. Laia, Barcelona. (Orig. 1899).
- KEET, D. (2007) Economic Partnership Agreements (EPAs), Responses to the EU Offensive against ACP Developmental Regions, Transnational Institute, Ámsterdam. <https://goo.gl/7jD3Tq> (Consultado 17/12/2017).
- KEOHANE, R. Y NYE, J. (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, GEL, Buenos Aires.
- KERCKHOFFS, T., VAN OS, R. y VANDER STICHELE, M. (2010) "Financing Food: Financialisation and Financial Actors in Agriculture Commodity Markets" *SOMO paper*. UNCTAD, *La crisis económica mundial: fallos sistémicos y remedios multilaterales* (Nueva York y Ginebra, 2009).
- KESMODEL, D. ETTER, L. y PATRICK, A.O. (2008) "Grain Companies Profits Soar As Global Food Crisis Mounts" *The Wall Street Journal*, A1 y A14.
- KNAFO, S. (2010) *Critical approaches and the legacy of the agent/structure debate in international relations*. Cambridge Review of International Affairs, 23 (3). pp. 493-516. ISSN 0955-7571. <https://goo.gl/K4JUVE> (Consultado 13/5/2017).
- KNEEN, B. (1999) "Restructuring food for corporate profit: the corporate genetics of Cargill and Monsanto" *Agriculture and Human Values*, 22.
- KNUDSEN, O. (1990) Food Security and compensation: the Role of the GATT. *The GATT, Agriculture and the Developing Countries*, Nurul Islam and Alberto Valdés (eds). Washington: IFPRI.

- KOFFSKY, N. (1967) The Food Potential of Developing Nations. *Journal of Farm Economics* 49 (5): 1106-1113.
- KONEFAL, J., MASCARENHAS, M. y HATANAKA, M. (2005) “Governance in the agro-food system: Backlighting the role of transnational supermarket chains” *Agriculture and Human Values*, 22.
- KOUDDOUS, S. (2011) *Crackdown in Cairo*, The Pulitzer Center, January 29, <https://goo.gl/Pw53X5> (Consultado 11/12/2018).
- KRASNER, S. (2001) *Soberanía, hipocresía organizada*, Paidós, Barcelona. (Publicado por Princeton University Press, Nueva Jersey, 1999).
- KRÄTKE, M. (2011) “Túnez y Egipto: la crisis alimentaria, combustible de la cólera popular”, Blog “Sin permiso” <https://goo.gl/2yJdsX> (Cosultado 16/1/2015).
- KRIER, J.M. (2006) *Fair Trade in Europe 2005*, Fair Trade Labeling Organization, Bonn. [Links](#) (Consultado 14/10/2018).
- KRON, J. (2011) Protests in Uganda over rising prices grow violent, The New York Times, April 21. <https://goo.gl/jifcVy> (Consultado 10/12/2018).
- KRUEGER, A., SCHIFF, M. y VALDÉS, A. (1988) Agricultural incentives in developing countries: Measuring the effect of sectoral and economy wide policies. *The World Bank Economic Review*, 2(3): 255-271.
- KRUGMAN, P., WELLS, R. OLNEY, M. (2008) *Fundamentos de la economía*, Barcelona, Reverté.
- KURIAN, M. y ARDAKANIAN, R. (eds.), (2015) *Governing the Nexus: Water, Soil and Waste Resources Considering Global Change*, Springer, Suiza.
- LAÏDI, Z. (1998) *Un Monde privé de Sens*, París, Fayard, 1994, traduction espagnole: *Un mundo sin significado*, Londres, Routledge.
- LEHRER, N. (2018) *US farm bills and the ‘national interest’: an historical research paper*. Cambridge University Press. <https://goo.gl/4umhjD> (Consultado 16/10/2018).
- LEITERITZ, R.J. (2005) ‘International Political Economy: The state of the art’. *Colombia Internacional*, McGraw-Hill, 62, pp. 50-63.
- LEVINSON, M. (2006) *The Box: How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*, Princeton, Princeton University Press.
- LINES, T. (2010) *Speculation in food commodity markets. A report commissioned by the World Development Movement* <https://goo.gl/yFCvkR> (Consultado, 12/3/2015).
- LINES, T. (2008) *Hacer la Pobreza: Una historia*, Londres: Zed Books, pp 121-22.
- LINKLATER, A. (1992) “The Question of the Next Stage in International Relations Theory: A Critical-Theoretical Point of View”, *Millennium*, 21, p. 77-98.

- LINKLATER, A. (1986) "Realism, Marxism and Critical International Theory", *Review of International Studies*, 12, p. 301-312.
- LINKLATER, A. (1982) *Men and Citizens in the Theory of International Relations*. Londres: Macmillan, (2ª ed., 1990).
- LIPIETZ, A. (1997) «The Post Fordist World: Labor Relations, International Hierarchy and Global Economy», *Review of International Political Economy* vol. 4, nº 1, pp. 1-41.
- LIPIETZ, A. (1992) *Towards a New Economic Order. Post-Fordism. Ecology, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press,
- LIPIETZ, A. (1987) *Mirages and Miracles*, Londres, Verso.
- LOUREIRO, M. L. y J. LOTADE (2005) "Do fair trade and eco-labels in coffee wake up the consumer conscience?", *Ecological Economics*, no 53, pp. 129-138. <https://goo.gl/ucZ6oo> (Consultado 13/10/2018).
- LUKES, S. (2005) *Power: A Radical View*. (Segunda Edición), Palgrave Macmillan, Londres. 2005. 193 páginas.
- LYSON, T. y LEWIS, R.A. (2000) "Stalking the wily multinational: Power and control in the US food system" *Agriculture and Human Values*, 17.
- LLAMBI, L. (2000) "Procesos de globalización y sistemas agroalimentarios los retos de América Latina", *Agroalimentaria* No 10, pp. 91-101.
- LLAMBI, L. (1995) "Reestructuraciones Mundiales de la agricultura y la alimentación, El papel de las transnacionales y los grandes Estados", en *Agroalimentaria* No 1.
- MACCIOCCHI, M.A. (1974) *Pour Gramsci*. Editions du Seuil. Paris. Pág. 161.
- MACHIAVELLI, N. (1977) *The Prince*, W. W. Norton, Nueva York, Edición crítica de Robert M. Adams, pp. 49-50.
- MALASSIS, L. (1996) "Les trois âges de l'alimentaire". *Agroalimentaria*, 2. June. <https://goo.gl/d1Xv58> (Consultado 4/8/2016).
- MALASSIS, L. (1979) *Economie Agroalimentaire*, Paris, Cujas.
- MALASSIS, L. (1973) "La structure et levolution du coplexe. Agriindistriald'après la Compatibilité Nationale Francoies", en *Economie et Societés*.
- MALTHUS, T. (1798) *An Essay on the Principle of Population* London Printed for J. Johnson, in St. Paul's Church-Yard. <https://goo.gl/JTAwCv> (Consultado 12/6/2015).
- MANN, M (1997) *Las Fuentes del Poder Social II*, Madrid, Alianza.
- MARÍN, A. (2007) *Los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) de la Unión Europea con África Subsahariana*. Fundación Carolina y Fundación Alternativas. <https://goo.gl/hx33ib> (Consultado 17/12/2017).

- MARGULIS, M. (2017). "The Forgotten History of Food Security in Multilateral Trade Negotiations," *World Trade Review* 16 (1): 25-57. <https://goo.gl/FHV1Cu> (Consultado 12/10/2017).
- MARKILLIE, P. (2006) «The Physical Internet. A survey of logistics», *The Economist*, 15 de junio de <https://goo.gl/WSNv7B> (Consultado 14/12/2016).
- MARSDEN, T. y WHATMORE, S. (1994) "Finance Capital and Food System Restructuring: National Incorporation of Global Dynamic". McMichael, ed.
- MARSH, D., SMITH, N.J. y HOTH, N. (2006) "Globalization and the State", en Hay, C. Lister, M. Marsh, D. *The State*, New York, Palgrave.
- MARTIN, P., ABELLA, M. y KUPTSCH, C. (2006) *Managing Labor Migration in the Twenty-First Century*, Yale University Press.
- MASCAREÑAS, J. (2012) *Mercado de Derivados Financieros: Futuros y Opciones*. Monografías sobre Finanzas Corporativas ISSN: 1988-1878 42. UCM.
- MASTERS, M. (2008) Testimony of Michael W. Masters Managing Member / Portfolio Manager Masters Capital Management, LLC before the Committee on Homeland Security And Governmental Affairs United States Senate June 24. <https://goo.gl/U9tQNB> (Consultado 13/4/2015).
- MASTERS, M. y WHITE, A. (2008) "How Institutional Investors Are Driving Up Food and Energy Prices", 10. <https://goo.gl/Yf36pC> (Consultado 16/10/2018).
- MATESANZ, V. (2014) "Las 10 empresas de alimentación más importantes". *Revista Forbes*. 15 de octubre. <https://goo.gl/ECEgMU> (Consultado el 26/7/2017).
- MAULEÓN, JR. (2004) "El Sistema Alimentario como área de estudio para la Sociología" VI Congreso Vasco de Sociología - Grupo 14. Sociología Rural y del Sistema Alimentario 5. Bilbao.
- MAYER, T. y OTTAVIANO, G. (2007) *The Happy Few: The internationalisation of European firms. New facts based on firm-level evidence. Bruegel blueprint series, Volume 3*, 2007. [Policy Paper] <http://aei.pitt.edu/8353/> (Consultado 2/12/2017).
- MAZOYER, M. y ROUDART, L. (1998) *Histoire des agricultures du monde. Techniques & Culture*, París, Éditions du Seuil. <http://journals.openedition.org/tc/1558> (Cosultado 12/5/2017).
- McKEON, N. (2015) *Food Security Governance: Empowering communities, regulating corporations*. Routledge, Taylor and Francis Group .
- McMICHAEL, P. (2015) *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias. Perspectivas agroecológicas*, Icaria Editorial. Iniciativas para Estudios Agrarios Críticos.
- McMICHAEL, P. (2014) Historicizing food sovereignty. *J. Peasant Stud.* 41, 933–957. [[Google Scholar](#)] (Consultado 17/5/2016).



- McMICHAEL, P. (2009) “A food regime genealogy”, *Journal of Peasant Studies*, 36: 1, 139-169.
- McMICHAEL, P. (ed.) (2004) “Global development and the corporate food regime” XI World Congress of Rural Sociology, Trondheim. July.
- McMICHAEL, P. (2000a) “The impact of globalisation, free trade and technology on food and nutrition in the new millennium” Annual meeting of the Nutrition Society. Cornell University.
- McMICHAEL, P. (2000) The power of food. *Agric. Hum. Values* **2000**, 17, 21–33. <https://goo.gl/o6zTS1> (Consultado 13/5/2016).
- McMICHAEL P. (1991) “Alimentos, el Estado y la Economía Mundial, *International journal of sociology of Agriculture and Food*”, en *Revista Internacional de Sociología sobre agricultura y alimentos*, Vol. I.
- MEDINA, F. (2013) Blog Sin agricultura nada. Post Los 10 principios del movimiento TEIKEI japonés. <https://goo.gl/shbNWp> (Consultado 13/2/2015).
- MENEZES, F. (2001) *Segurança alimentar: um conceito em disputa e construção*. Rio de Janeiro, IBASE.
- MICHALET, C. (1976) *El capitalismo mundial*. Quadrige. Presses Universitaires de France. Paris.
- MILL, J.S. (1844) *Ensayos sobre algunas cuestiones disputadas en economía política*. Historia de la economía (KCZ).
- MILLET, D. y TOUSSAINT, E. (2009): *60 Preguntas / 60 Respuestas sobre la deuda, el FMI y el Banco Mundial*, Icaria e Intermón-Oxfam, Barcelona.
- MITCHELL, D. (2008) A note on rising food prices. Policy Research Working Paper 4682. Washington, D.C.: World Bank.
- MITTAL, A. (2009) “The 2008 Food Price Crisis: Rethinking Food Security Policies”, *G-24 Discussion Paper Series No. 56*.
- LE MOIGN, C. (2011) “Centres financiers offshore et système bancaire “fantôme”, Département de Économie financière del Centre d’analyse stratégique. Nota de análisis nº222, Mayo. <https://goo.gl/f1HuYJ> (Consultado 13/6/2016).
- MOLINA, C. (2017) “La Unión Europea se arriesga a aislarse del futuro del comercio mundial”. *Diario Cinco Días*, 31 de marzo. <https://goo.gl/Vf44n2> (Consultado 23/8/2017).
- MONTAGUT, X. y VIVAS, E. (coords) (2007) *Supermercados, no gracias. Grandes cadenas de distribución, impactos y alternativas*. Ed. Icaria. Barcelona.
- MONTANORI, M. (2006) *Food Is Culture. Arts and Traditions on the Table*; Columbia University Press: New York, NY, USA. [[Google Scholar](#)] (Consultado 16/7/2017).



- MOORE, O. (2013) CAP reform: who *lobbies* on what, and why...Agricultura an rural Convention 2020 EU, Posted, 15 marzo. <https://goo.gl/GGdAcW> (Consultado 9/12/2017).
- MORALEZ A. (2000) “Los principales enfoques teóricos y metodológicos formulados para analizar el sistema agroalimentario”, Agroalimentaria No, 10, Venezuela.
- MORENO, MA. (2010) ¿Qué es el coeficiente de Gini?, Blog Salmón <https://goo.gl/gyYpH5> (Consultado 16/3/2015).
- MOSS, M. (2013) Adictos a la comida basura. Taducido en 2016, Editorial Deusto.
- MYLES, D. (2018) Top 1000 World Banks 2018. The Banker. <https://goo.gl/CY85qE> (Consultado 25/10/2018).
- NEGRI, A. (2006) *Movimientos en el Imperio: pasajes y paisajes*, Paidós, Barcelona.
- NEUFELD, M. (2001) “Theorising Globalization: Towards a Politics of Resistance – A neo-Gramscian Response to Mathias Albert”, en Global Society, vol. 15, núm. 1.
- NEWMAN, S. (2009) "Los fabricantes Nuevo Precio: Una investigación sobre el impacto de las financieras inversión en el comportamiento de los precios del café, NCCR Comercio Documento de Trabajo N ° 2009 / 7, Berna. [www.nccrtrade.org](http://www.nccrtrade.org). (Consultado 16/7/206).
- NOYA, J. y RODRÍGUEZ, B. (2010) *Teorías sociológicas de la globalización*, Editorial Tecnos, Madrid.
- NUGET, W. (1995) “The Great Transatlantic Migrations 1979-1914”, The Asociacion of American National Standra for Inmation Sciences.
- NUSSBAUM, M. (2008) *Paisajes del pensamiento*, Paidós, Barcelona.
- NYE, J. (1990) “Soft Power”, Foreign Policy, n° 80, pp. 153-171.
- OATLEY, T. (2008) International Political Economy: Interests and Institutions in the Global Economy. 3.a Ed. New York: Pearson Longman.
- OCAMPO, JA., STALLINGS, B., BUSTILLO, I., BELLOSO, H. y FRENKEL, R. (2014) La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2014 <https://goo.gl/nhJfdE> (Consultao 8/12/2017).
- OCAMPO, JA. (2004) Reconstruir el futuro, globalización, desarrollo y democracia en América Latina. Bogotá: Grupo editorial Normal, Colección Vitral, Naciones Unidas. <https://goo.gl/Tjkequ> (Consultado el 30/10/2017).
- O’CONOR, J. (2002) “¿Es posible el capitalismo sostenible?”, en Héctor Alimonda, Ecología Política, Naturaleza sociedad y Utopia, Buenos Aires.
- OHMAE, K. (2005) *El Próximo Escenario Global: Desafíos Y Oportunidades en Un Mundo Sin Fronteras*, Ediciones Granica, Barcelona.
- O’NEILL, J. (2015) La desigualdad global sigue descendiendo: el mundo es cada día un lugar mejor, El economista <https://goo.gl/Noqf9D> (Consultado el 8/7/2015).

- ONYEJEKWE, K., (1993) GATT, Agriculture, and Developing Countries. *Hamline Law Review* 17:77-153.
- O'ROURKE, K. y FINDLAY, R. (2007) *Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton University Press.
- OROZCO-MARTÍNEZ, S.O. (2000) *Comercio Justo, consumo responsable*, Intermón, Barcelona. [Links](#) (Consultado 16/9/2018).
- ORTIZ, I. y CUMMINS, M. (2012) Documento de trabajo sobre política económica y social de UNICEF: Desigualdad global: La distribución del ingreso en 141 países.
- OSPINA, M. (2011) Yankis y latinos 200 años. Las relaciones de los países latinoamericanos con Estados Unidos desde las colonias hasta 2010. <https://goo.gl/Tc25rv> (Consultado 24/11/2017).
- OYARZUN DE LA IGLESIA, J. (1993) *GATT neoproteccionismo y Ronda Uruguay*. OUADE 24 0 1 of relaciones laborales, n~2. edit. Complutense. Madrid.
- PAARLBERG, R. (1985) *Food Trade and Foreign Policy*. Ithaca, NY. Cornell University Press.
- PASTOR, J. (2006) Sociología Histórica y Relaciones Internacionales. Apuntes para un balance. Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 5 Noviembre, UAM-AEDRI. ISSN 1699 – 3950.
- PASTOR, J. (2002) ¿Qué son los movimientos antiglobalización? Integral. Madrid.
- PATEL, R. (2012) “The long green revolution”. The Journal of the Peasants Studies, 40:1, 1-63. <https://goo.gl/MaBhm7> (Consultado 19/11/2017).
- PEET, R. (2004): *La maldita trinidad. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio*, Leatoli, Pamplona.
- PÉREZ, C. (2017) El BCE carga contra la desregulación financiera internacional que pide Trump. El País, 6 de Febrero <https://goo.gl/AvMF1C> (Consultado 14/10/2018).
- PÉREZ, C. (2013) La UE riñe a Berlín por el superávit exterior. El País, 10 de noviembre. <https://goo.gl/aRZfyZ> (Consultado 12/3/2016).
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. (1996) "Potencialidades y peligros de la Ayuda Alimentaria", en Sutcliffe, B. (coord.), *El incendio frío. Hambre, alimentación y desarrollo*, Icaria-Antrazyt, Barcelona, pp. 353-367.
- PERROUX, F. (1964) *La economía del siglo XX*, traducción al castellano por Jorge Petit Fontseré y Ernesto Lluch Martín, Barcelona, Eds. Ariel.
- PERROUX, F. (1960) *Economie et société: contrainte-échange-don*, Presses Universitaires de France.

- PICADO, W. (2011) Breve historia semántica de la Revolución Verde, capítulo del libro: *Agriculturas e innovación tecnológica en la península Ibérica (1946-1975)*. Ministerio de medioambiente, medio rural y marino.
- VAN DER PIJL, K. (2016) *The Discipline of Fear. The Securitisation of International Relations Post-9/11 in Historical Perspective*. *Revista Relaciones Internacionales*, nº 31, Febrero-Mayo. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM Pag 182.
- VAN DER PIJL, K. (1998) *Transnational Classes and International Relations*, London and New York: Routledge.
- VAN DER PIJL, K. (1995) 'Transnational Historical Materialism', Amsterdam: University of Amsterdam', unpublished manuscript.
- VAN DER PIJL, K. (1989) "Ruling Classes, Hegemony and the State System: Theoretical and Historical Considerations", *International Journal of Political Economy* 19 (3): 7–35.
- VAN DER PIJL, K. (1984) *The Making of an Atlantic Ruling Class*, London: Verso.
- PIKETTY, T. (2014) *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- PINSTRUP-ANDERSEN, P. y DERRILL D. (2011) "Food Policy for Developing Countries: The Role of Government in Global, National, and Local Food Systems, Published by Cornell University Press, Ithaca and London.
- PINSTRUP-ANDERSEN'S, P. (2010) 'The African Food System and Its Interaction with Human Health and Nutrition' (Cornell University Press).
- PIÑA, H. (2010) "Sistemas agroalimentarios localizados (SIAL): de la agroindustria al conglomerado", Paper prepared for the theaae seminar "Spatial Dynamics in Agri-food Systems: Implications for Sustainability and Consumer Welfare", Parma (Italy), October 27th- 30th.
- PIÑA, H. (2004) "El circuito de la zábila (Aloe Vera) en el estado de Falcón Venezuela", Toluca, México, Congreso Agroindustria Rural y Territorio (ARTE).
- POLANYI, K. (1944) "The Great Transformation", Nueva York, Farrar & Rinehart. Edición en español, *La Gran Transformación. Los orígenes económicos y sociales de nuestro tiempo*, (con prólogo de J. Stiglitz), Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- POMERANZ, K. (2000) *The Great Divergence China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton University Press <https://goo.gl/tUkmgc> (Consultado 2/10/2017).
- PORTER, M. (1998) *Competitive Advantage: Sustaining and Creating Superior Performance*, Nueva York, The Free Press.
- POZZI, S. (2008) Crisis financiera mundial | La caída de un gigante de Wall Street Lehman presenta la mayor quiebra de la historia con un pasivo de 430.000 millones. El País, 16/9/2008 <https://goo.gl/YVXJFb> (Consultado el 3/4/2006).

- PRZEWORSKI, A. y MESSENGUER, C. (2005) "Globalization and democracy", en P. Bardhan, S. Bowles y M. Wallerstein (eds), "Globalization and egalitarian distribution". Princeton University Press.
- RADELET, S. y SACHS, J. (2000) "The Onset of the East Asian Financial Crisis" en Krugman, P. Ed., Currency crises (Chicago: University of Chicago Press para NBER).
- RAFFAELLI, M. (1995) *Rise and Demise of Commodity Agreements: An Investigation into the Breakdown of International Commodity Agreements*. Cambridge: Woodhead Publishing.
- RAJAN, R. (2010), *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press.
- RAMÍREZ, R. (2001) Postfordismo, desigualdad y alimentos: hacia una economía política de los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000). Informe final del concurso: Globalización, transformaciones en la economía rural y movimientos sociales agrarios. Programa Regional de Becas CLACSO. <https://goo.gl/wPQN7Y> (Consultado, 19/11/2017).
- RAMIRO, P. y HERNÁNDEZ, J. (2014) "Controlar a las transnacionales" El Diario.es <https://goo.gl/jWJweP> (Consultado el 31/10/2016).
- RAPPAPORT, A. (2005) The Economics of Short-Term Performance Obsession. Financial Analysts Journal Volume 61 • Number 3 ©2005, CFA Institute. <https://goo.gl/JE1CaU> (Consultado 1/12/2017).
- RASTOIN, J.L. (2008) «Is the World Food System Compatible with Sustainable Development?». En Noronha Vaz; P. Nijkamp y J. L. Rastoin (eds.). *Traditional Food Production and Sustainable Development: A European Challenge*. Londres: Ashgate, pp. 17-29.
- RASTOIN, J.L. (2004) Perspectivas estratégicas del sistema alimentario mundial: el modelo agroindustrial frente al modelo de proximidad. <https://goo.gl/J5CehQ> (Consultado 19/2/2017).
- REGINI, M. (1994) "Las relaciones industriales en la fase de flexibilidad", en Flexibilidad y nuevos modelos productivos, Nariz del Diablo, Quito.
- RENARD, M.C. (2003) "Fair trade: quality, market and conventions", *Journal of Rural Studies*, no. 19, pp. 87-96. [Links](#) (Consultado 27/10/2018).
- RENARD, M.C. (1999) Los intersticios de la globalización: un label "Max Havelaar" para los pequeños productores de café. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos.
- RENOUVIN, P. (1982) *Historia de las Relaciones Internacionales del Siglo XIX y XX*. Ediciones Akal <https://goo.gl/g9o22G> (Consultado 12/11/2017).
- REUTERS (2017) El lobby agrícola presiona a Trump para dejar a la agricultura fuera de la reforma del TLCAN. 14/7. <https://goo.gl/aAaBnn> (Consultado 6/11/2018).

- REYES, M. (2016) *Hegemonía y Economía Política Internacional: Aportes de la Teoría Crítica* Revista Internacional de Investigación y Docencia (RIID) ISSN (Online): 2445-1711 Volumen 1 Número 1, Enero-Marzo.
- RODRÍGUEZ, F. (2011) “El Circuito agroalimentario de la economía social, en el conglomerado urbano Regional de Rosario y el sur de Santa Fe (1970-2010)”, Buenos Aires, UNGS, Tesis Maestría en economía social.
- RODRIK, D. (2011) *La paradoja de la Globalización*, Barcelona, Antoni Bosch.
- ROSENAU, J. (2003) *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*. Princeton University Press.
- ROSSET, P. (2004) *Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements* Soberanía Alimentaria: Reclamo Mundial del Movimiento Campesino Institute for Food and Development Policy Backgrounder vol. 9, no. 4. <https://goo.gl/mwE7XV> (Consultado, 25/8/2017).
- ROVIRA, G. (2017) *Activismo en red y multitudes conectadas. Comunicación y acción en la era de Internet*. Barcelona. Icaria.
- RUBIO, MJ. (2010) “Concepto y Teorías del Estado. El Estado y la Ciencia Política” en *Teoría del Estado I: El Estado y sus instituciones*, Madrid, UNED.
- RUIZ, M. (2011) *La crisis agroalimentaria global y el nuevo ciclo de revueltas en la periferia mundial*, Ecuador, Colectivo SURgente.
- RYFMAN, P. (2007) *Organizaciones no gubernamentales: un actor indispensable de la ayuda humanitaria* Philippe Ryfman. *International Review of the Red Cross*. N° 865. <https://goo.gl/3dFnqw> (Consultado 22/11/2017).
- SACHS, W. (editor) (1996) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú, 1996 (primera edición en inglés en 1992), 399 pp. <https://goo.gl/f6T5tr> (Consultado 19/6/2018).
- SALA-I-MARTIN, X. (2005) *The World Distribution of Income*, Universidad de Columbia, <https://goo.gl/QTW73r> (Consultado 11/6/16).
- SALA-I-MARTÍN, X. (2002) “The disturbing “rise” of global income inequality” Manuscrito del autor (www.columbia.edu).
- SAMUELSON, P.A. (1954) The pure theory of public expenditure. *Rev. Econ. Stat.*, 36, 387–389. <https://goo.gl/zt9ST2> (Consultado 13/5/2017).
- SANAHUJA, J.A. (2013) Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder. 28. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.101, p. 27-54 . ISSN:1133-6595.
- SANAHUJA, J.A. (2009) Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo, en Manuela Mesa (Coord), *Crisis y cambio en la sociedad global*. Anuario

- CEIPAZ 2009-2010, Madrid, Fundación Cultura de Paz, Editorial Icaria, pp. 27-62.  
<https://goo.gl/NrnMJS> (Consultado 16/9/2018).
- SANAHUJA, J.A. (2008) “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV AA, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, ISBN 978-84-9860-3, pp. 297-384.
- SANAHUJA, J.A. (2005a) Sesenta años sin democracia. Hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods, en Mabel González Bustelo y Manuela Mesa (Coords.), Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005, Barcelona, Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), pp. 99-123.
- SANAHUJA, J.A. (2005) “Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española”, *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Intermón Oxfam, Hurope, Barcelona, Pp 113-158.
- SANAHUJA, J.A. (2004a) “Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización” *Papeles de cuestiones internacionales*, 87, Pp. 35-41.
- SANAHUJA, J.A. (2004) “Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización”, Mesa, Manuela y Mabel González (coord.) *Escenarios de conflicto Irak y el desorden mundial. Anuario 2004.*, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, Pp. 217-243.
- SANAHUJA, J.A. (2000): «Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización», en Mariano Aguirre *et al*, (coords.), Globalización y sistema internacional. Las claves para entender la realidad mundial. Anuario CIP 2000, Barcelona, Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), pp. 37-67.
- SÁNCHEZ J.L. (2009) “Redes alimentarias alternativas: Concepto, tipología y adecuación a la realidad española”, Boletín de la A.G.E No 49, pp. 185-207.
- SÁNCHEZ, J.E. (2008) “El poder de las empresas multinacionales”, *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo.
- SANDS, DC., MORRIS C.E., DRATZ, E.A. y PILGERAM, A. (2009) «Elevating optimal human nutrition to a central goal of plant breeding and production of plant-based foods» *Plant Sci* (Revisión) 177 (5): 377-89 <https://goo.gl/WHTphn> (Consultado el 4/11/2017).
- DOS SANTOS, T. (2011) Imperialismo y Dependencia. Editoria Fundación Ayacucho, Venezuela.
- SANTOS, B.S. (1998) *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Universidad Nacional de Colombia - facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

- SANZ, J. (2000) El sistema agroalimentario español: Estrategias competitivas frente a un modelo de demanda en un contexto de mercados imperfectos; En: C. Gómez Benito y J.J. González Rodríguez (Eds.), "Agricultura y sociedad en el cambio de siglo ".- Madrid: Ed. Mc.Graw Hill, pp. 143-179. <https://goo.gl/tSdrNn> (Consultado 29/6/2017).
- SARMIENTO, E. (2013) La desregulación financiera. El espectador, Opinión. 7/11. <https://goo.gl/6upL1y> (Consultado 7/11/2018).
- SASSEN, S. (2010) *Territorio, autoridad y derechos*, Katz Editores, Buenos Aires.
- SASSEN, S. (2008) "The many scale of the global: implication for theory and politics", Revathi, Krishnaswamy and Jhon Hawley (ed.), *The postcolonial and the global*, University of Minesota Press, pp. 82-92.
- SASSEN, S. (2007) *Una sociología de la globalización*, Katz Editores, Buenos Aires.
- SCHAIBLE U. y KAUFMANN S. (2007) «Malnutrition and Infection: Complex Mechanisms and Global Impacts». PLoS Med 4(5): e115. <https://goo.gl/nXQv49> (Consultado 13/22016).
- SCHNEIDER, M. (2008) "We are Hungry!" A Summary Report of Food Riots, Government Responses, and States of Democracy in 2008. <https://goo.gl/3PsZwR> (Consultado 18/11/2017).
- SCHOLTE, J. (1997) «The Globalization of World Politics», en J. Baylis y S. Smith (eds.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford, University Press, pp. 13-30.
- SCHUMPETER, J. (2008) "Historia del análisis económico" Ariel.
- DE SCHUTTER, O. y PISTOR, K. (2015) Introduction: Toward voice and reflexivity. In *Governing Access to Essential Resources*; Pistor, K., De Schutter, O., Eds.; Columbia University Press: New York, NY, USA, 2015; pp. 3–45. [Google Scholar] (Consultado 18/11/2017).
- DE SCHUTTER, O. (2010) Countries tackling hunger with a right to food approach Significant progress in implementing the right to food at national scale in Africa, Latin America and South Asia. Briefing note 01; mayo. <https://goo.gl/brVWFQ> (Consultado el 21/8/2017).
- DE SCHUTTER, O. (2010a) "Food Commodities Speculation and Food Price Crises: Regulation to reduce the risks of price volatility" <https://goo.gl/ULkTjU> (Consultado 6/12/2017).
- SEN, A. (1999) "Development as Freedom", Oxford, Oxford University Press.
- SEN, A. y NUSSBAUM, M. (1993) "The Quality o Life". Oxford: Clarendon Press.
- SEN, A. y DRÉZE, J. (1989) "Hunger and Public Action", Oxford, Clarendon Press.
- SEN, A. (1981) *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford University Press.
- SHAW, J. (2007) *World Food Security: A History Since 1945*. London: Palgrave Macmillan.



- DA SILVA, G., DEL GROSSI, E. y DE FRANÇA, G. (2012) Fome Zero (Programa de Hambre Cero): La experiencia brasileña. Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil, Brasilia. FAO ISBN: 978-92-5-307312-2 MDA ISBN: 978-85-60548-88-0. <https://goo.gl/hpiBSm> (Consultado 25/8/2017).
- SINGER, H., WOOD, J. y JENNINGS, T. (1987) Food Aid. The Challenge and the Opportunity, Clarendon Press, Oxford.
- SIMONIAN, H. (2008) Interview a Klaus Schwab. Financial Times, el 22 de enero. <https://goo.gl/5ynyFy> (Consultado 20/11/2017).
- SMITH, A. (1956 (1776)) "Investigación de la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones". Madrid. Aguilar.
- SOARES C. (2007) "Soberanía alimentar como alternativa ao agronegócio no Brasil Scripta Nova", en Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (68). STAATZ Carl y EICHER John (1990), Desarrollo agrícola en el Tercer Mundo, México, Fondo de Cultura Económica.
- SORENSEN, G. (2004) "Economic Globalization and State Transformation". *The Transformation of the State*, New, York, Palgrave Macmillan, (págs. 23-45).
- STAPLES, A. (2003) To Win the Peace: The Food and Agriculture Organization, Sir John Boyd Orr, and the World Food Board Proposals. *Peace & Change* 28(4):495-523.
- STEDILE, J. (2008) Soberanía alimentaria y agricultura, octubre 2008. Rebelión. <https://goo.gl/n1Fh6m> (Consultado el 9/12/2017).
- STEINBERG, F. (2014) ¿Por qué hay que esperar poco del G-20? Periódico Expansión. <https://goo.gl/BPFL2u> (Consultado 13/12/2017).
- STEWART, T. y MANAKER S. (2014) Global Hunger and the World Trade Organization: How the International Trade Rules Address Food Security. *Pennsylvania State Journal of Law and International affairs* 3(2): 113-155.
- STEWART, D. (1999) *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1994)*. Waterloo: Kluwer Law International.
- STIGLITZ, J. (2002) La Globalización y sus Descontentos. Taurus, Madrid.
- STOPFORD, J. (2001) «Multinacional Companies», en Robert Griffith, *Developing World* 01/02, Guildford, McGraw Hill.
- STORE, J. (2000) «Setting the Parameters: A strange World System», en Thomas C. Lawton, James N. Rosenau y Amy C. Verdun, *Strange Power*, op. cit., pp. 19-37.
- STRANGE, S. (2001) *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Icaria, Barcelona.



- STRANGE, S. (1999) *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*, Barcelona, Paidós.
- STRANGE, S. (1994a) *States and Markets*, Continuum. Bloomsbury Collection.
- STRANGE, S. (1994) «Wake up, Krasner! The World has Changed», *Review of International Political Economy*, vol. 1, nº 2, p. 213.
- STRANGE, S. (1985) «Protectionism and World Politics», *International Organization*, vol. 39, nº 2.
- SULLIVAN, A. y STEVEN M. (2003) *Economics: Principles in action*. Upper Saddle River, New Jersey 07458: Pearson Prentice Hall. p. 481.
- TANSEY, G. y RAJOTTE, T. (eds) (2008) *The Future Control of Food. A Guide to International Negotiations and Rule on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*. Oxford Earthscan.
- TARDITI, M. (2009) «Lecturas de poder en el ámbito agroalimentario: tendencias dominantes y construcción de alternativas desde los productores y consumidores», Gijón, I Congreso Español de Sociología de la Alimentación.
- TAYLOR, CH. (1965) «Hermeneutics and Politics», en Connerton, Paul (ed.), *Critical Sociology*, Penguin Books, Harmondsworth.
- THOMPSON, H. (2010) «The Character of the State» en C. Hay, *New Directions in Political Science*, New York, Palgrave. (págs. 130-146).
- TORREBLANCA, J.I. (2010) «La globalización» en Michael J. Sodaro, "Política y ciencia política: una introducción". Madrid: McGraw-Hill Interamericana, 2006, ISBN 84-481-4374-4, páginas 325-344.
- TRAPP, K. (2015) «Measuring the labor share of developing countries: Learning from social accounting matrices», WIDER Working Paper 2015/041.
- TUGENDHAT, C. (1973) *Las empresas multinacionales*. Alianza Editorial.
- UCHOA, P. (2018) Colapso de Lehman Brothers: así respondieron estas 5 economías a la grave crisis financiera de 2008 (y cómo están 10 años después). BBC. <https://goo.gl/MtDDFG> (Consultado 24/10/2018).
- UNCETA, K. (2009) «Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones», *Carta Latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina*, 7, Pp. 1-34.
- VALDÉS, A. y FOSTER, W. (2012) *Net Food-Importing Developing Countries: Who They Are, and Policy Options for Global Price Volatility*. ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development Issue Paper No. 43. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development.

- VALENTE, M. (2011) Límites a la compra de tierras por parte de empresas extranjeras. Periodismohumano. <https://goo.gl/CEAqvX> (Consultado 10/12/2017).
- VARGAS, M. y CHANTRY, O. (2011) Navegando por los meandros de la Especulación Alimentaria. Mundobat, Revista Soberanía Alimentaria, ODG, GRAIN, 28 de abril 2011. <https://goo.gl/s7Sk4A> (Consultado 6/2/2014).
- VERNON, R. (1974) *Big Business and the State: Changing Relations in Western Europe* Hardcover, Harvard University Press.
- VISCARRA, G.K. (2002) "El Comercio Justo: una alternativa para la agroindustria rural de América Latina", Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, [Links](#) (Consultado 17/10/2018).
- VITERI, M.L. (2006) Mercado mayorista de frutas y hortalizas de Buenos Aires: Propuesta de análisis, Asociación Argentina de Economía Agraria.
- VIVERO, J.L. (2014) Los alimentos como un bien común y la soberanía alimentaria: una posible narrativa para un sistema alimentario más justo. ERAZO, X., MENDEZ, R., MONTERROSO, L. y SIU, C. (eds) Libro *Seguridad alimentaria, derecho a la alimentación y políticas públicas contra el hambre en América Central*. LOM Ediciones. [Food as a commons and public good](#). (Consultado 14/8/2016).
- WAEVER, O. (1989) "Security, the Speech Act. Analysing the Politics of a Word", Paper presented at the Research Training Seminar, Sostrup Manor, June 1989. Second draft, Jerusalem/Tel Aviv, 25-26 June.
- WAEVER, O. (2011) "Politics, security, theory", en *Security Dialogue*, n° 42, pp. 465–480.
- WALLERSTEIN, I. (2004) *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos: un análisis de sistemas-mundo*. Madrid: Akal.
- WALLERSTEIN, I. (1979) *The Capitalist World-Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WALLERSTEIN, I. (1974) *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York: Academic Press.
- WALT, S. (2005) *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. Nueva York: W.W. Norton.
- WALT, S. (1987) *The Origins of Alliances*. Nueva York: Itahaca.
- WALTER, C. (2006) "The Agent-Structure Problem in Foreign Policy Analysis", *International Studies Quarterly* vol. 36, n° 3, 1992, pp. 245-270.; y Colin Wight, *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WEBER, M. (1920) "Sociología del poder: tipos de dominación", traducido por Abellán, J. (2012) Alianza Editorial. Madrid

- WENDT, A. (1987) “The agent-structure problem in international relations theory”, *International Organization* 41, 3, Summer 1987.
- WINDFUHR, M. y JONSÉN, J. (2005) *Food sovereignty: towards democracy in localized food systems* FIAN ITDG Publishing.
- WINDFUHR, M. (1999) *Las ONG y el derecho a una alimentación adecuada*. FIAN, Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse. FIAN-FAO. (Consultado 24/8/2017).
- WIGHT, C. (2006) *Agents, structures, and international relations: politics as ontology*, Cambridge University Press, New York.
- WILLIAMSON, J. (1990) *What Washington Means by Policy Reform*, Washington D.C.: Instituto de Economía Internacional.
- WOLF, E. (1971) *Los Campesinos*, Barcelona, Editorial Labor S.A.
- WOLFE, R. (1998) *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the International Trade Regime*. Basingstoke: Macmillan
- YIN (1993) S.F.R. EN BLAXTER, L., HUGHES, C., y TIGHT, M. (2000). “Cómo se hace una investigación”. Barcelona: Gedisa.
- ZIEGLER, J. (2012) "Los amos del mundo deciden a diario quién va a morir de hambre" Entrevista concedida al Diario 20 minutos (31/5/2012). <https://goo.gl/sCPMn> (Consultado 13/2/2015).
- ZIEGLER, J. (2007) *L'Empire de la honte*. Fayard. <https://goo.gl/aB6WXm> (Consultado 13/1/2015).

## DOCUMENTOS

- AGRICULTURAL MARKET INFORMATION SYSTEM (AMIS), (2011) <http://www.amis-outlook.org> (Consultado 22/8/2017).
- AMNISTIA INTERNACIONAL (2004) *Las Normas de Derechos Humanos de la ONU para Empresas: Hacia la responsabilidad legal*. Amnesty International Publications, Reino Unido <http://www.amnesty.org> © Copyright ISBN: 0-86210-350-9 Índice AI: IOR 42/002/2004. <https://goo.gl/QJGpyu> (Consultado 13/12/2015).
- ATTAC (2014) Informe SEPAS: “Impacto de la crisis en el derecho a una alimentación sana y saludable”. Autores: Antentas, J. Y Vivas, E. <https://goo.gl/LC5SsF> (14/10/2018).
- BANCO DE PAGO INTERNACIONAL (2007) 77o Informe Anual 1 de abril de 2006–31 de marzo de 2007. <https://goo.gl/fFqfrZ> (Consultado 14/5/2016).

- BANCO DE PAGOS INTERNACIONAL (2007a) “Semiannual OTC Derivatives statistics at end-June 2007”; Newman.
- BANCO MUNDIAL (2016) Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality. Washington, DC. © World Bank. <https://goo.gl/rqyfyH> (Consultado 12/6/2017).
- BANCO MUNDIAL (2016a) Libro de datos sobre migración y remesas, 2016. WB. [www.knomad.org](http://www.knomad.org) y [www.worldbank.org/migration](http://www.worldbank.org/migration) (Consultado 16/2/2017).
- BANCO MUNDIAL (2012) *World Development Indicators 2012*. Washington, DC. © World Bank. Consultado 12/8/2015 <https://goo.gl/p3SzEr> (Consultado 13/1/2016).
- BANCO MUNDIAL (2011) “Responding to global food price volatility and its impact on food security”. <https://goo.gl/Wgxhk7> (Consultado 13/6/2016).
- BANCO MUNDIAL (2010) Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? Washington, D.C. <https://goo.gl/BJkUzd> (Consultado 4/7/2017).
- BANCO MUNDIAL (2008) “Value Chains and Small Farmer Integration” Agriculture for Development. LCSAR Agriculture and Rural Development. Washington, DC. <https://goo.gl/atdXne> (Consultado 7/12/2017).
- BANCO MUNDIAL (2008a) Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries, Ivanic, M. y Martin, W. <https://goo.gl/6txrHi> (Consultado 12/10/2018).
- BANCO MUNDIAL (2007) Assistance to agriculture in Sub-Saharan Africa: An IEG Review. Washington, DC. <https://goo.gl/7tR4c2> (Consultado 6/12/2017).
- BANCO MUNDIAL (2007b). Informe de Desarrollo Mundial. Agricultura para el Desarrollo. Informe 2008. Washington, DC. <https://goo.gl/K3EFd5> (Consultado 25/8/2017).
- BANCO MUNDIAL (2006) ¿Dónde está la riqueza de las Naciones Unidas? Medición de Capital para el siglo XXI <https://goo.gl/Z5ZDeq> (Consultado 12/11/2017).
- BANCO MUNDIAL (2002) GLOBALIZACIÓN, CRECIMIENTO Y POBREZA Construyendo una economía mundial incluyente. . Washington D.C.: World Bank <https://goo.gl/982q63> (Consultado 13/6/2017).
- BANCO MUNDIAL (1997) Informe de Desarrollo Mundial. El Estado en un Mundo en transformación. Washington, DC. <https://goo.gl/D587ey> (Consultado 8/12/2017).
- CEPAL (2009) “América Latina y el Caribe: series históricas de estadísticas económicas 1950-2008”, Cuadernos Estadísticos, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile. <https://goo.gl/UYN6FP> (Consultado 12/4/2016).
- CEPAL (1980) Estudio Económico de América Latina 1980 (E/CEPAL/L.250), Santiago de Chile, 1981. <https://goo.gl/mQzGXV> (Consultado 8/12/2017).
- CEPAL (1950) Estudios económicos de América Latina. <https://goo.gl/CyLZGX> (Consultado 14/10/2017).

- COLECTIVO AGRARIO (2009) Porque creemos en el debate: propuestas de legislación de la Soberanía Alimentaria. Flacso Andes. <https://goo.gl/ttw1Ki> (Consultado 23/12/2017).
- COMISIÓN EUROPEA (2009) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas/\* com/2011/0025 final \*/ “¿Hay una burbuja especulativa en los mercados de productos básicos?”. <https://goo.gl/nCbWqB> (Consultado 18/3/2017).
- COMISIÓN EUROPEA (2006a). A new approach in the realtions between European Union and Eastern and Southern Africa Countries. Comisión Europea. Bruselas. <https://goo.gl/H3TKZ1> (Consultado 13/11/2017).
- COMISIÓN EUROPEA (2006b). A new approach in the realtions between European Union and tje ACP countries. West Africa. Comisión Europea. Bruselas. <https://goo.gl/n18skc> (Consultado 16/11/2017).
- COMISIÓN EUROPEA (2002) “Responses to the challenges of globalization: A study on the international monetary and financial system and on financing for globalization” (SEC (2002) 185 final). European Economy (Special Report I). <https://goo.gl/i3ceuF> (Consultado 4/7/2017).
- COMITÉ INTERNACIONAL DE CRUZ ROJA (1949) Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949. <https://goo.gl/oEBqhF> (Consultado 22/11/2017)
- COMMITTEE ON WORLD FOOD SECURITY (2013) “Hunger, Food Security and Nutrition in the Post- 2015 Development Agenda”, Issues Paper for the informal consultation with stakeholders of the Committee on World Food Security. <https://goo.gl/y6Z27C> (Consultado 13/2/2018).
- COMMITTEE ON WORLD FOOD SECURITY (2012) La seguridad alimentaria y el cambio climático. Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma. <https://goo.gl/Y7Mv7s> (Consultado 13/2/2018).
- EAT (2017) Annual Review. Centre for Food Policy City University London. <https://goo.gl/Fpx8Rf> (Consultado 27/9/2018).
- ECOSOC (2004) Report “Resources Mobilization and Enabling Environment for Poverty Eradication in the context of the Implementation of the Programme of Action for the LDCs”. Substantive session of 2004 New York, 28 June-23, July. ONU <https://goo.gl/PGN4Fq> (Consultado 1/2/2016).
- FAO (2018) El estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo. <https://goo.gl/XEyd2g> (Consultado 26/9/2018).
- FAO, FIDA y PMA (2016) Objetivo hambre cero: el papel decisivo de las inversiones en la protección social y la agricultura. Roma, FAO. <https://goo.gl/DpxyE9> (Consultado 3/2/2017).

- FAO (2015) *70 Años de la FAO (1945-2015)* División de Comunicación Corporativa de la FAO, Roma. <https://goo.gl/nEBYXX> (Consultado 6/11/2017).
- FAO (2014) Segunda Cumbre de Nutrición (Amoroso, L.) Roma. <https://goo.gl/Dg1QxT> (Consultado 2/2/2015).
- FAO (2013) Día Mundial de la Alimentación, Discurso del Director General de la FAO: “Hacia unos sistemas alimentarios sostenibles” <https://goo.gl/Jhr4ZM> (Consultado 6/2/2016).
- FAO (2013a) Global Strategic framework for Food Security and Nutrition <https://goo.gl/JS3wGe> (Consultado 27/7/2017).
- FAO (2012) Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo – Alcance, causas y prevención. Roma. Gustavsson, J., Cederberg, C. y Sonesson, U. (2011) Swedish Institute for Food and Biotechnology (SIK) Gothenburg, Suecia. <http://www.fao.org/3/a-i2697s.pdf> (Consultado 13/10/2016).
- FAO (2012a) Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. <https://goo.gl/CpRTyM> (Consultado 28/7/2017).
- FAO (2012b) 32ª Conferencia regional de la FAO en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina, del 26 al 30 de marzo. <https://goo.gl/vCKXmV> (3/2/2016).
- FAO (2011) Índice de los precios de los alimentos. Roma <https://goo.gl/VDWEJW> (Consultado el 27/5/2017).
- FAO (2011a) Programa CE-FAO «La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones» Guía Práctica. <https://goo.gl/xCe9Rj> (Consultado 19/6/2018).
- FAO (2011b) Global food losses and food waste: Extent, causes and prevention. Study conducted for the International Congress SAVE FOOD! at Interpack Düsseldorf, Germany. by Jenny Gustavsson Christel Cederberg Ulf Sonesson Swedish Institute for Food and Biotechnology (SIK) Gothenburg, Sweden <https://goo.gl/V2NAuB> (Consultado 24/1/2017).
- FAO (2011c) «La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones» Publicado por el Programa CE-FAO. <https://goo.gl/Z3XpTU> (Consultado 11/8/2016).
- FAO (2011d) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?. Roma <https://goo.gl/gEh9WZ> (Consultado 13/10/2016).
- FAO (2010) Perspectivas Alimentarias. Roma <https://goo.gl/cZXtc1> (Consultado 13/5/2015).
- FAO (2009b) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma. <https://goo.gl/69W4yz> (Consultado 24/2/2016).
- FAO (2009a) Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria. Roma <https://goo.gl/hXwvcJ> (Consultado 28/7/2017).

- FAO (2009) Situación de precios alimentarios. Índice de Precios. <https://goo.gl/iMMZ8U> (Consultado 25/8/2017).
- FAO (2008a) La agricultura mundial en el horizonte del 2015/2030. Roma. <https://goo.gl/F4GnbG> (Consultado 16/8/2017).
- FAO (2008) Declaration of the High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy. <https://goo.gl/yS9kXw> (Consultado 25/8/2017).
- FAO (2004) *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* <https://goo.gl/gsQazE> (Consultado 28/7/2017).
- FAO (2002) *Informe sobre la Cumbre Mundial de la alimentación, cinco años después, 10 al 13 de junio 2002: Movilización de recursos para garantizar el derecho a la alimentación.* <https://goo.gl/njxPZ3> (Consultado 15/4/2017).
- FAO (2002a) *Nutrición humana en el mundo en desarrollo*, Roma. <https://goo.gl/C9DQOV> (Consultado 21/8/2017).
- FAO (2002b) *Informe de la Agricultura Mundial, hacia los años 2015/2030*. Roma. <https://goo.gl/CEGAAF> (Consultado 13/5/2015).
- FAO, (2001) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo de 2000, Roma. <https://goo.gl/d8gfUd> (Consultado 2/3/2015).
- FAO (2000) El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1999: Enseñanzas de los últimos cincuenta años. Roma. <https://goo.gl/hLFgYx> (Consultado 15/3/2016).
- FAO (1999) *FAOSTAT 98. Bases de datos estadísticas de la FAO*. FAO. 1954. *Anuario FAO de producción*, Roma. <https://goo.gl/AvWQZw> (Consultado 28/8/2016).
- FAO (1996) Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma. <https://goo.gl/mNsk8i> (Consultado 27/7/2017).
- FAO (1995) La reforma de política y el consumidor. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1995*. Roma. <https://goo.gl/iPLiVN> (Consultado 3/11/2017).
- FAO (1976) El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1975, Roma. <https://goo.gl/7vrkeA> (Consultado 21/4/2017).
- FAO (1975) Informe de la Consulta Intergubernamental Especial sobre Plaguicidas Agrícolas y la Salud Pública, 7 11 de abril de 1975, DOC. AGP:1975/M/3, Roma. <https://goo.gl/R4grHR> (Consultado 18/11/2017).
- FAO (1974) El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1973, Roma. <https://goo.gl/ovmTzV> (Consultado 13/1/2016).



- FAO (1973) Informe de la Conferencia de la FAO, 170 periodo de sesiones, Roma, 10-29 de noviembre de 1973, C 73/REP, Roma, 1973, pág. 59-60. <https://goo.gl/jX6drA> (Consultado 13/5/2105).
- FAO/SIDA (1972) Effects of Intensive Fertilizer Use on the Human Environment, Boletín de Suelos de la FAO No. 16, Roma. <https://goo.gl/h7YNh6> (Consultado 2/10/2015).
- FAO (1960) El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1959, Roma <https://goo.gl/vQXenq> (Consultado 3/6/2015).
- FIAN Internacional (Coord.) (2012) Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición: ¿Quién decide sobre la alimentación y nutrición a nivel mundial? Estrategias para recuperar el control. ISBN: 978-3-943202-11-3. <https://goo.gl/GfBSzs> (Consultado 13/4/2015).
- FIDA (2011) Informe anual 2011. <https://goo.gl/svonJk> (Consultado 18/5/2017).
- FMI (2017a) Base de datos estadísticos sobre materias primas <https://goo.gl/wcaJ6B> (Consultado 13/1/2017).
- FMI (2017) «World Economic Outlook Database: GDP, GDP per capita, GDP PPP, GDP PPP per capita, Population for G-20 countries (sans EU)». (Consultado 10/10/2017).
- FMI (2013) Promoting a More Secure and Stable Global Economy. Annual report 2013. <https://goo.gl/TAiSro> (Consultado 13/8/2015).
- FMI (2011) “Perspectivas de la economía mundial: Las tensiones de una recuperación a dos velocidades. Desempleo, materias primas y flujos de capital. <https://goo.gl/viNBbt> (Consultado 3/12/2017).
- FMI (2000) Los regímenes cambiarios en el contexto de la creciente integración de la economía mundial. <https://goo.gl/y14b4B> (Consultado 20/11/2017).
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2010) Sustentable agriculture platform <https://goo.gl/qok6H3> (Consultado 24/8/2017).
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2011) Informe “Riesgos Globales” <https://goo.gl/kJUimQ> (Consultado 14/8/2018).
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2017) Overview: System Initiative on Shaping the Future of Food Security and Agriculture. <https://goo.gl/f68X4u> (Consultado 23/8/2017).
- FORO INTERNACIONAL DE SOBERANÍA ALIMENTARIA (2007) “Declaración de Nyéléni”, Selingué (Mali). <https://goo.gl/qGWKtS> (Consultado 25/8/2017).
- FORO MUNDIAL DE SOBERANÍA ALIMENTARIA (2002) Declaración Política Soberanía Alimentaria: Un Derecho para todos. <https://goo.gl/7J6ihx> (Consultado 25/8/2017).
- FORO SOCIAL MUNDIAL (2002) Soberanía alimentaria: un derecho para todos Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. <https://goo.gl/jMBmqk> (Consultado 12/5/2016).



- FORO SOCIAL MUNDIAL (2001) International Conference Center in Havana, Cuba on September 7. For the peoples' right to produce, feed themselves and exercise their food sovereignty. <https://goo.gl/Cha8BK> (Consultado 6/5/2016).
- FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESAFÍO ECONÓMICO GLOBAL – FIDEG, (2011) Gloria María Carrión F., “Al acecho de la especulación financiera” Observatorio económico. <https://goo.gl/hU6ZjL> (Consultado el 16/8/2015).
- GATT (1961) Third Report of Committee II: Note by the Chairman. Geneva: GATT. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/c.htm> (Consultado 5/5/2015).
- GATT (1967) Elements for an International Wheat Agreement. Geneva: GATT. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/c.htm> (Consultado 5/5/2015).
- GATT (1973) Statement of Ministers. Geneva: GATT. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/c.htm> (Consultado 5/5/2015).
- GATT (1974) Group 3(e): Work on Task 4. Key Points Made at the Meeting of April 1974 (Note by the Secretariat) Geneva: GATT. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/c.htm> (Consultado 5/5/2015).
- GATT (1985) Summary of Points Raised at the Meeting of the Committee Held on 2-3 April 1985 (Note by the Secretariat). Geneva: GATT. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/c.htm> (Consultado 7/5/2015).
- GATT (1986) Observer Status in GATT: Note by the Secretariat. Supplement Geneva: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/c.htm> (Consultado 8/5/2015).
- GATT (1988) Negotiation Group on Agriculture: Proposal by Egypt, Jamaica, Mexico and Peru Geneva: GATT. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/c.htm> (Consultado 12/8/2017).
- GATT (1989) Mid-Term Meeting. Geneva: GATT. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/c.htm> (Consultado 5/8/2017).
- GATT (1990) Working Paper Submitted by Egypt, Jamaica, Morocco and Peru: Uruguay Round Window for Net Food Importing Developing Countries Geneva: GATT. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/c.htm> (Consultado 7/8/2017).
- GATT (1993) An Analysis of the Proposed Uruguay round Agreement, with Particular Emphasis on Aspects of Interest to Developing Economies. Geneva: GATT. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/c.htm> (Consultado 8/7/2017).
- GENETIC RESOURCES ACTION INTERNATIONAL (GRAIN) Y RURAL ADVANCEMENT FOUNDATION INTERNATIONAL (RAFI) (1996) “Agricultural Research for Whom?”, The Ecologist, Noviembre/Diciembre.,26: 259-270. Bolaños, J. <https://goo.gl/Peog8H> (Consultado 16/7/2017).
- GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY (2014) Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012. Autores: Kar, D. y Spanjers, J. <https://goo.gl/RoRsZo> (Consultado 13/2/2018).

- GLOBAL JUSTICE NOW (2011) Broken markets - How financial market regulation can help prevent another global food crisis. <https://goo.gl/H7DFoN> (Consultado 12/10/2018).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL (2008) Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic social and cultural rights, including the right to development. Seven th session Geneva, 3 — 28March. <https://goo.gl/nXVEnF> (Consultado 13/3/2016).
- IFPRI (2015) 2014 Anual Report. EEUU <https://goo.gl/1GMwUN> (Consultado 30/6/2016).
- IFPRI (2010a) 2009 Anual Report. EEUU <https://goo.gl/u2DmJb> (Consultado 16/3/2016).
- IFPRI (2010) Headey, D. y Fans, S. Reflexiones sobre la crisis global de los alimentos.
- IFPRI (2008) 2007-8 Anual Report. EEUU <https://goo.gl/zPjnAR> (Consultado 2/2/2016).
- IICA (1999) *¿Qué es la competitividad? Competitividad de la agricultura: cadenas agroalimentarias y el impacto del factor localización espacial*. Folleto No. 2. Autores: Patricia Rojas y Sergio Sepúlveda. San José.
- INSTITUTO MUNDIAL SOBRE RECURSOS (IMR) (1998) World Resources 1998-9R p.145. Oxford, Reino Unido. Oxford University Press.
- INTERMON-OXFAM (2001) Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza, Barcelona.
- LVC (2008) V Conferencia Internacional de la Vía Campesina en Maputo, Mozambique, 20 al 24 de noviembre. <https://goo.gl/xhJvVf> (Consultado 3/2/2016).
- LVC (2007) Declaración de Nyéléni en Selingue, Malí, 27 de febrero. <https://goo.gl/17r2kq> (Consultado 3/2/2016).
- LVC (2004) IV Conferencia Internacional de La Vía Campesina en Itaipu, São Paulo, 14 al 19 de junio. <https://goo.gl/4mQfkP> (Consultado 3/2/2016).
- LVC (2000) III Conferencia Internacional de La Vía Campesina en Bangalore, India 6 de Octubre, <https://goo.gl/SUwrJ3> (Consultado 3/2/2016).
- LVC (1996) II Conferencia Internacional de La Vía Campesina en Tlaxcala, Mexico, 18 Al 21 Abril. <https://goo.gl/PFRaVR> (Consultado 3/2/2016).
- McKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2003) New Horizons, Multinational Company Investments in Developing Economies, San Francisco. <https://goo.gl/ikPa8n> (Consultado 13/5/2017).
- OBSERVATORIO EUROPEO DE CORPORACIONES (2013) Agribusiness interests vs. Family Farms, Workers, Consumers, Local and Environmental Interests in the EU: Towards a ratio in lobbying expenditures <https://goo.gl/CkXdiZ> (Consultado 9/12/2017).
- OCDE/FAO (2016) Agricultural Outlook 2016-2025, OECD Publishing, Paris. <https://goo.gl/5RA9CF> (Consultado el 29/7/2017).

- OCDE/CAD (2006) Promoting Pro-Poor Growth. Agriculture. OCDE, Paris. <https://goo.gl/g3M8PQ> (Consultado 25/8/2017).
- OICV-IOSCO (2009) ‘Task Force on Commodity Futures Markets: Final Report’ Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions <https://goo.gl/KwWPz3> (Consultado 128/7/2015).
- OIT (2017) Informe mundial sobre salarios 2016/2017. <https://goo.gl/bn26ea> 8Consultado 8/10/2018).
- OIT (2009) La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009. Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston y Jasmien Van Daele, Ginebra. <https://goo.gl/bd173Q> (Consultado 13/4/2017).
- OMC (2018) Informe de la OMC, el FMI y el Banco Mundial: una mayor integración comercial para fomentar una prosperidad compartida. <https://goo.gl/RyntEc> (Consultado 7/11/2018).
- OMC (2016a) Examen estadístico del comercio mundial 2016. <https://goo.gl/pJ9z29> (Consultado 5/11/2018).
- OMC (2013) Informe sobre el comercio mundial. Tendencias del Comercio Internacional. <https://goo.gl/LD2jZZ> (Consultado 27/11/2017).
- OMC (1994) Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales <https://goo.gl/UWiFdM> (Consultada 23/5/2017).
- OMC (1994a) Agreement on Agriculture. Geneva: GATT. Acuerdo sobre Agricultura <https://goo.gl/D9Zivz> (Consultado 8/12/2017).
- OMC (1994b) An Analysis of the Proposed Uruguay Round Agreement, with Particular Emphasis on Aspects of Interest to Developing Economies. Geneva: GATT.
- OMC (1994c) Decisión sobre comercio y medioambiente. Declaración de Marrakech. <https://goo.gl/LgVbRs> (Consultado 13/10/2017).
- OMCJ (2017) Annual Report 2017. <https://goo.gl/pXhvea> (Consultado 26/10/2018).
- OMS (2016) *Obesity and overweight*. Hoja informativa No. 311. Junio Ginebra (Suiza). <https://goo.gl/Raokcm> (Consultado (8/3/2016).
- OMS (1963) Codex Alimentarius. Pagina visitada el 23/8/2017 <https://goo.gl/B6KyeH> (Consultado 8/4/2016).
- ONU (2012) Conferencia sobre Desarrollo Sostenible Rio + 20. <https://goo.gl/zGnNkJ> (Consultado 7/10/2017).
- ONU (2011) Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" Nueva York y Ginebra. <https://goo.gl/6Z2eCt> (Consultado 9/12/2015).

- ONU (2010) *World Economic and Social Survey-2010. Retooling Global Development*. <https://goo.gl/eZih3k> (Consultado 5/5/2018).
- ONU (2008) *Comprehensive Framework for Action*. High-Level Task Force on the Global Food Crisis (HLTF-CFA). Retrieved on December 31. <https://goo.gl/fEiuc9> (Consultado 12/8/2015).
- ONU (2002) *Consenso de Monterrey sobre financiación del desarrollo*, recurso electrónico: <https://goo.gl/P8PHJC> (Consultado el 13/7/2016).
- ONU (1996) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ACNUDH, Folleto informativo N° 16 (Rev. 1). <https://goo.gl/u8oHLN> (Consultado el 4/12/2015).
- ONU (1992) Report on the World Nutrition Situation – Volume I: Global and regional results. United Nations Administrative Committee on Coordination – Subcommittee on Nutrition. ACC/SCN. <https://goo.gl/G4qSWt> (Consultado 13/4/2016).
- ONU (1992a) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la Tierra). Río de Janeiro, 3 al 14 de junio. <https://goo.gl/HhdGEC> (Consultado 3/4/2016).
- ONU (1987) DESARROLLO Y COOPERACION ECONOMICA INTERNACIONA~: MEDIO AMBIENTE Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nota del Secretario General, Asamblea General, Cuadragésimo segundo periodo de sesiones. <https://goo.gl/DAzkMs> (Consultado el 9/3/2018).
- ONU (1966) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Adopted on 16 December 1966, General Assembly Resolution 2200 (XXII), UN. GAOR, 21st sess., Supp. No. 16, U.S. Doc. A/6316 (1966), 993 UNTS 3. Available online: <https://goo.gl/jrvvbS> (Consultado 15/3/2017).
- ONU (1948) Universal Declaration of Human Rights. General Assembly Resolution 217 A (III). UN Doc. A/810, at 71. Available online: <https://goo.gl/uZ38c5> (Consultado 15/3/2017).
- PNUMA (2016) Informe anual 2016. <https://goo.gl/B34qod> (Consultado 2/3/2016).
- UE (1962) Política Agrícola Común. <https://goo.gl/zEyPAK> (Consultada 23/8/2017).
- UE (2003) Política de Seguridad alimentaria de la UE. <https://goo.gl/cgrnnG> (Consultado 23/8/2017).
- UNCTAD (2016) Informe del Secretario General Septuagésimo primer periodo de sesiones: Desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición. <https://goo.gl/Smu1sV> (Consultado 12/5/2016).
- UNCTAD (2014a) Reseña histórica de 50º aniversario UNCTAD, ONU. <https://goo.gl/dvuyQW> (Consultado 24/7/2016).
- UNCTAD (2014) “Trade and Development Report” Ed. UN, Ginebra. <https://goo.gl/L1gmND> (Consultado 16/5/2016).

- UNCTAD (2010) “Trade and Development Report” Ed. UN, Ginebra. <https://goo.gl/EEAq9Q> (Consultado 12/5/2016).
- UNCTAD (2008) “Cómo afrontar la crisis mundial de alimentos” Boletín de 2 de junio <https://goo.gl/SxbCCt> (Consultado 7/6/2015)
- UNCTAD (2007), Handbook of Statistics 2006-2007. Ginebra. <https://goo.gl/CHDq1B> (consultado 15/11/2016).
- UNCTAD (1994) World investment report, 1994: transnational corporations, employment and the workplace (UNCTAD/DTCI/10), Nueva York, Naciones Unidas. E.94.II.A.14. <https://goo.gl/HpLC9f> (Consultado 13/10/2017).
- UNCTAD (1991) *Trade and Development Report*, Ed. UN, Ginebra. Págs. 57-81 (políticas comerciales), 141-209 (Ronda Uruguay). <https://goo.gl/rMEJ8n> (Consultado 8/8/2017).
- UNCTAD (1985) “Trade and Development Report” Ed. UN, Ginebra. <https://goo.gl/3G5Ung> (Consultado 3/1/2016).
- UNDP (2014) “Human Development Report: Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience” <https://goo.gl/EhYpfB> (Consultado 6/3/2015).
- UNDP (1999) “Human Development Report: Globalization with a human face”. New York <https://goo.gl/bhyGwa> (Consultado 15/1/2016).
- UNFPA (2014) Estado de la población Mundial. New York <https://goo.gl/PBuCBy> (Consultado 12/12/2014).
- UNICEF (2012) Informe sobre desigualdad global. <https://goo.gl/EGtv1q> (Consultado 4/5/2016).
- UNICEF (1989) Declaración universal sobre los derechos de la infancia. <https://goo.gl/ZzWSsr> (Consultado 3/2/2015).
- UNIONES AGRARIAS Y DE PEQUEÑOS AGRICULTORES. Historia, evolución y futuros de 50 años de PAC <https://goo.gl/YAfC3W> (Consultado el 26/7/2017).
- US. (2014) Ley agraria. Agricultura Act. <https://goo.gl/FCHnhr> (Consultado 3/8/2016).
- US. (1976) Statement made on 25 May 1976. Geneva: GATT. <https://goo.gl/Eoqykz> (Consultado 16/2/2017).
- US. (1974) Opening statement at Meeting of group 3(e) 2 April 1974 Geneva: GATT.
- US. (1973) Agriculture and Consumer Protection Act of 1973, Pub. L. No. 93-86, 87 Stat. 594. [Google Scholar](https://scholar.google.com/) (Consultado 16/2/2018).
- US. (1954) Public Law 480. <https://goo.gl/XVUSqy> (Consultada 13/2/2017).
- US. (1933) Agricultural Adjustment Act of 1933, Pub. L. No. 73-10, 48 Stat. 31. [Google Scholar](https://scholar.google.com/) (Consultado 16/2/2018).
- VÍA CAMPESINA (2008) V Conferencia: celebrada en 2008 en Maputo, Mozambique. <https://goo.gl/Ff6qEg> (Consultado el 27/7/2017).

VV.AA. (2009): “La agricultura del siglo XXI”, *Ecología Política*, nº 38.

WORLD AGRICULTURAL SUPPLY AND DEMAND ESTIMATES (2018) Informe de abril. United States Department of Agriculture. US. <https://goo.gl/ZSfqxA> (Consultado 7/11/2018).

WORLD AFFAIRS COUNCIL DE FILADELFIA (1975): Declaration of interdependence. <https://goo.gl/qwtmwv> (Consultado 13/3/2015).

WORLD DEVELOPMENT MOVEMENT (2010) “The great hunger lottery: How banking speculation causes food crises”. Tim Jones. <https://goo.gl/2YSvVW> (Consultado 19/7/2018).

WORLD AFFAIRS COUNCIL DE FILADELFIA (1975): Declaration of interdependence. <https://goo.gl/qwtmwv> (Consultado 13/3/2015).

## WEB VISTADAS

BASILEA, Objetivo e integrantes. <https://goo.gl/CW1LFI> (Consultada 29/12/2017).

BRASIL, Constitución de la República Federativa 1988 <https://goo.gl/koBzZq> (Consultada 25/8/2017).

BLOOMBERG, <https://www.bloomberg.com/> (Consultado 28/4/2015).

BOLIVIA, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia <https://goo.gl/ySzR5n> (Consultada 25/8/2017).

CAMPAÑA GLOBAL PARA REIVINDICAR LA SOBERANÍA DE LOS PUEBLOS, DESMANTELAR EL PODER DE LAS TRANSNACIONALES Y PONER FIN A LA IMPUNIDAD, Desmantelando el poder corporativo <https://goo.gl/R4eFZC> (Consultado 16/9/2018).

CGIAR, <http://www.cgiar.org> (Consultada 13/6/2015).

CIAT (2007) *¿Qué es el Comercio Justo?*, 15 de abril. <https://goo.gl/GxbEXx> (Consultado 10/10/2018).

CME, [www.cmegroup.com](http://www.cmegroup.com). (Consultada 4/11/2018).

ECOLOGISTA, EL (2011) Post 15.04.11 <https://goo.gl/5dTg74> (Consultado 15/2/2014).

ECUADOR, Constitución República de 2008 <https://goo.gl/REqr9r> (Consultada 25/8/2017).

EFTA, Sitio oficial, 22 de abril. <https://goo.gl/dtaAW> (Consultado 10/10/2018).

FAIRTRADE, <http://www.fairtrade.net/smfarmers.html>. (Consultado 10/10/2018).

FAO, Entrevistata al Director General de la FAO (NORRIS E.), por la cadena CBC, (1/1951) <https://goo.gl/jX7uaw> (Consultado 17/11/2017).

- FIAN, Objetivos y misión. <https://goo.gl/gv7tDv> (Consultada el 13/8/2016).
- FREEDOM HOUSE, Freedom in de world 2018, Democracy in crisis. <https://goo.gl/Y9nQvr> (Consultado 27/9/2018).
- G-20, Misión y objetivos del grupo. <https://goo.gl/hzsydi> (Consultada el 28/12/2017).
- GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY, <https://www.gfintegrity.org> (Consultada 6/7/2017).
- GRAIN, <http://www.grain.org/es> (Consultada 5/4/2015).
- IFAT, Sitio oficial de Federación Internacional de Comercio Alternativo, 5 de marzo [www.ifat.org](http://www.ifat.org) (Consultado 10/10/2018).
- INCAP, Definición de Seguridad Alimentaria y nutricional <http://181.114.20.50/index.php/en/> (Consultada 8/8/2016).
- ÍNDICE MUNDIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA de 2016, <http://foodsecurityindex> (Consultado 23/11/2016).
- INVESTOPEDIA, <https://www.investopedia.com/> (Consultado 16/5/2017).
- LAND MATRIX PARTNERSHIP, <https://landmatrix.org/en/about/> (Consultada 2/3/2016).
- MONSANTO, Patentes en semillas <https://goo.gl/j7Cj9i> (Consultada 13/4/2015).
- NAFTA, Objetivos y artículos del Tratado <https://goo.gl/67Gp1A> (Consultada 17/12/2017).
- PLATAFORMA DE LA INICIATIVA DE LA AGRICULTURA SOSTENIBLE (Sustainable Agriculture Initiative Platform) [www.saiplatform.org](http://www.saiplatform.org) (Consultada 13/6/2016).
- RAFI, Rural Advancement Foundation International. <https://rafiusa.org> (Consultada el 12/3/2015).
- URGENTE24 (2013) Hambre transgénica en África. <https://goo.gl/6fpMr1> (Consultado 24/8/2017).
- VENEZUELA, Constitución de la República Bolivariana de 2007 <https://goo.gl/jgZ6d6> (Consultada 25/8/2017).
- WORLDOMETER, Estadística de la Población mundial en tiempo real <https://goo.gl/537rAs> (Consultada 20/10/2018).
- ZENNOH, <https://goo.gl/Qb8dNY> (Consultada 25/7/2015).